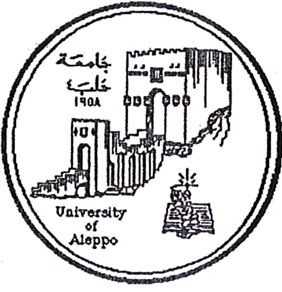


جامعــــة حلب

كليّة الحقوق

قسم القانون العام

الطعن بالقرار الإداري لعيـب عـدم الاختصـاص

(دراسـة مقارنـة)

بحث أعد لنيل درجة الماجستير في الحقوق

إعداد

حسن يونس مصطفى

لجنة الحكم على الرسالة

الأستاذ المساعد الدكتور : سعيد نحيلي رئيس لجنة الحكم

الدكتـــور : حمود تنار عضـواً

الدكتـــور : وليد عرب مشرفاً

١٤٣١ هـ / ٢٠١٠ م

شهادة

نشهد بأن العمل الموصوف في هذه الرسالة هو نتيجة بحث قام به المرشح حسن يونس مصطفى تحت إشراف الدكتور وليد عرب من قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة حلب وأن هذا البحث أصيل ومتميز وأن أي رجوع إلى بحث آخر موثق ضمن العمل .

المرشح	**المشرف**
حسن يونس مصطفى	د. وليد عرب

تصريـــح

أصرح بأن هذا البحث ((الطعن بالقرار الإداري لعيب عدم الإختصاص)) (دراسة مقارنة) لم يسبق أن قبل للحصول على أية شهادة في الجامعات السورية ولا هو مقدم حالياً للحصول على شهادة أخرى .

المرشح

حســن مصطفــى

بسم الله الرحمن الرحيم

 ولاَ تلْبِسواْ ا َق بِالباطلِ وتكتمواْ الْحق وأنتم تعلَمونَ 

صدق الله العظيم

سورة البقرة : الآية : ٤٢

الإهـــداء

إلى مَن نسجت خيوط الشمس طلعته .

وكونت أنغام الكون نبرتـــه .

إلى من حباه ا الصفات مجتمعةً ، وفاء الصديق ، عدالة ابن الخطاب ، حلم عثمان ، حكمة وشجاعةُ علي ، تسامح السيد المسيح .

إلى من احتـــذى النهج الذي جعل القلوب متآلفـة ، والسواعد متشابكـة والنسيج الوطني متـين .

إلى من ترعرع في ذاك العرين ، ونهل من النبع الأمين .

إلى من كرم العلم والعلماء ، وأنار في أفق المعرفة الضياء .

إلى المفـدى بالـدم والولـد .

إلى رمـز الأمة .. القائـد بشـــار الأســـد .

إلى روح من رعى العلم ومداد القلم .

إلى روح من صـان الأمـة ورفـع العلم .

شكـر وتقديـر

بعد أن انتهيت من هذا البحث اتقدم بكل معاني الشكر والتقدير إلى :

ـ الأستاذ المساعد الدكتور سعيد نحيلي رئيس لجنة الحكم لتفضله قبول رئاسة لجنة الحكم .

ـ الدكتور حمود تنار عضو لجنة الحكم لملاحظاته القيمة أثناء إعداد هذه الرسالة .

ـ الدكتور وليد عرب الذي نهلت من معينه وأنار سبيل رسالتي بإرشاداته وإشرافه المستمر .

ـ الدكتور عصام الشهابي رئيس قسم القانون العام الذي أفادني بتوجيهاته الصادقة .

ـ إلى أساتذتي أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق ، وأخص منهم الدكتور عبسي الحسن والدكتور محمد دالي .

ـ إلى الأصدقاء والأعزاء وكل من قدم لي يد العون في إتمام هذه الرسالة .

ـ إلى إدارة كلية الحقوق ممثلة بشخص عميدها الدكتور شواخ الأحمد ونائبيها .

ـ إلى نبراس العلم جامعة حلب وإدارتها التي رعت رسالتي ممثلة برئيسها الأستاذ الدكتور نضال شحادة ونائبه الأستاذ الدكتور عابد يكن .

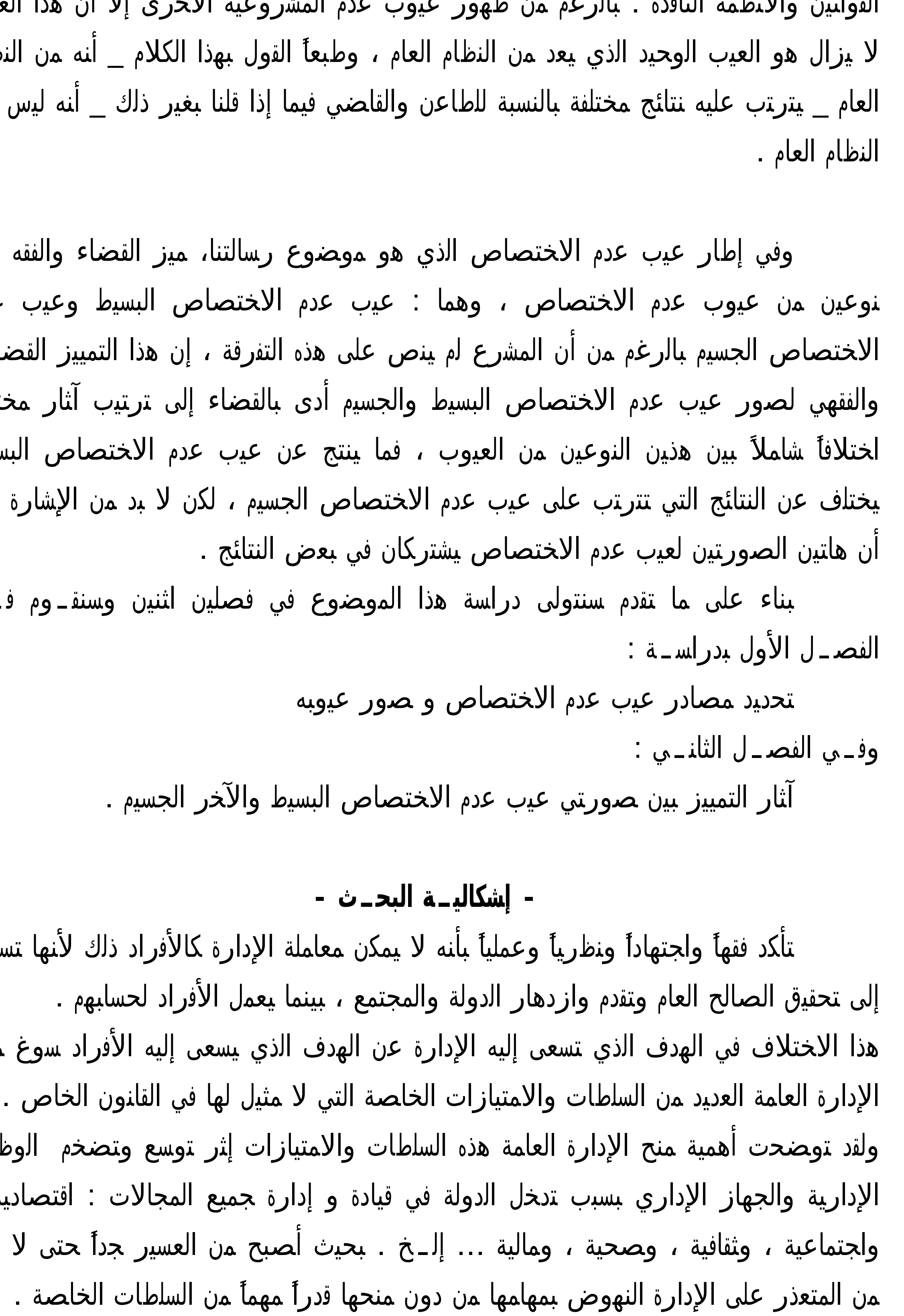
حسن يونس مصطفى

مقدمة:

تعد العلاقة بين الإدارة الحديثة والإدارة القديمة ضعيفة الصلة وضيقة المحتوى على جميع النواحي والأصعدة ، أي فيما يتعلق بالوسائل والخدمات والالتزامات ، فقد تطورت الوسائل التي تستخدمها الإدارة العامة بشكل كبير جداً حتى أننا أصبحنا في عصر اسمه عصر السرعة ، كما أن الخدمات التي تؤديها لجمهور المواطنين تختلف اختلافاً جذرياً عن تلك التي كانت تقدمها منذ عدة عقود من الزمن ، وقد شمل التغيير التزامات الإدارة و مدى تقيدها بالحدود المرسومة لها في القانون، فبعد أن كان يعد خضوع الإدارة للقانون ، بمثابة أعجوبة لأنها كانت تجسد فكرة السيادة المطلقة التي لا تخضع فيها للقانون لا من حيث الوسيلة ولا الغاية، فقد أصبح الآن من المتعارض مع العقل السليم والمنطق والقانون عدم خضوع الإدارة للقانون ، أي لمبدأ المشروعية الذي يفرض عليها التزامات ويرسم لها حدوداً ويضع عليها قيوداً لا تستطيع تجاوزها عندما تريد ممارسة اختصاصاتها ، ففي مواجهة تصاعد وتعاظم الدور الذي تقوم به الإدارة العامة وتزايد وتنوع الخدمات التي تنهض بها لصالح المواطنين ، كان لزاماً للمشرع تزويدها بسلطات وامتيازات استثنائية لا مثيل لها في القانون الخاص .

وأولى السلطات الاستثنائية الممنوحة للإدارة هي سلطة إصدار القرارات الإدارية حيث تبرز فيها الإدارة عضلاتها تجاه المواطنين وتفرض عليهم إلتزامات بإرادة وحيدة الطرف لا بل وتنفذها قسرياً إذا لم ينصاعوا طواعية لتنفيذها ، تمثل هذه القرارات إذن وسيلة خطيرة بيدها يمكن بموجبها أن ترتكب أقسى وأشد الاعتداءات على حقوقهم وحرياتهم ، وهذه القرارات تصبح مدعاة أو وسيلة بيد الإدارة للتجاوز على الأفراد والمواطنين ما لم تقيد بقيود وضوابط لا تستطيع تجاوزها سيما وأن هذه القرارات تتمتع بقرينة الصحة والمشروعية ، وهذه الضوابط والقيود تتجسد في العيوب التي يمكن أن تعيب القرار الإداري لتجعل منه قراراً قابلاً للطعن بالإلغاء من قبل المواطنين أمام القاضي الإداري ليكشف عن هذا القرار ويزنه بميزان المسؤولية ، ويقوم بإلغائه فيما إذا كان مشوباً بأحد عيوب اللامشروعية والتعويض إذا كان هناك ضرر .

إن أول العيوب التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي كوسيلة لإلغاء القرار الإداري هو عيب عدم الاختصاص ، ذلك أن الاختصاص في القانون العام يعد حجر الزاوية في القانون الإداري ، حيث يجب على كل سلطة أن تباشر اختصاصاتها بنفسها وفقاً لما هو مبين في



القوانين والأنظمة النافذة . بالرغم من ظهور عيوب عدم المشروعية الأخرى إلا أن هذا العيب لا يزال هو العيب الوحيد الذي يعد من النظام العام ، وطبعاً القول بهذا الكلام _ أنه من النظام العام _ يترتب عليه نتائج مختلفة بالنسبة للطاعن والقاضي فيما إذا قلنا بغير ذلك _ أنه ليس من النظام العام .

وفي إطار عيب عدم الاختصاص الذي هو موضوع رسالتنا، ميز القضاء والفقه بين نوعين من عيوب عدم الاختصاص ، وهما : عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم بالرغم من أن المشرع لم ينص على هذه التفرقة ، إن هذا التمييز القضائي والفقهي لصور عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم أدى بالقضاء إلى ترتيب آثار مختلفة اختلافاً شاملاً بين هذين النوعين من العيوب ، فما ينتج عن عيب عدم الاختصاص البسيط يختلف عن النتائج التي تترتب على عيب عدم الاختصاص الجسيم ، لكن لا بد من الإشارة إلى أن هاتين الصورتين لعيب عدم الاختصاص يشتركان في بعض النتائج .

بناء على ما تقدم سنتولى دراسة هذا الموضوع في فصلين اثنين وسنقـوم فـي الفصـل الأول بدراسـة :

تحديد مصادر عيب عدم الاختصاص و صور عيوبه

وفـي الفصـل الثانـي :

آثار التمييز بين صورتي عيب عدم الاختصاص البسيط والآخر الجسيم .

- إشكاليـة البحـث -

تأكد فقهاً واجتهاداً ونظرياً وعملياً بأنه لا يمكن معاملة الإدارة كالأفراد ذلك لأنها تسعى إلى تحقيق الصالح العام وتقدم وازدهار الدولة والمجتمع ، بينما يعمل الأفراد لحسابهم .

هذا الاختلاف في الهدف الذي تسعى إليه الإدارة عن الهدف الذي يسعى إليه الأفراد سوغ منح الإدارة العامة العديد من السلطات والامتيازات الخاصة التي لا مثيل لها في القانون الخاص .

ولقد توضحت أهمية منح الإدارة العامة هذه السلطات والامتيازات إثر توسع وتضخم الوظيفة الإدارية والجهاز الإداري بسبب تدخل الدولة في قيادة و إدارة جميع المجالات : اقتصادية ، واجتماعية ، وثقافية ، وصحية ، ومالية ... إلـخ . بحيث أصبح من العسير جداً حتى لا نقل من المتعذر على الإدارة النهوض بمهامها من دون منحها قدراً مهماً من السلطات الخاصة .

ويجب التأكيد في هذا الصدد أن الهدف الذي دعا إلى القبول والاعتراف للإدارة بهذه الامتيازات الخاصة مرده إلى تمكين الإدارة من النهوض بوظيفتها الإدارية وتحقيق التقدم وازدهار المجتمع وليس للتعالي والتباهي على الأفراد .

والتساؤل الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو التالي ؟

ما هو الضامن بأن لا تتعسف الإدارة باستخدام سلطتها تجاه الأفراد ، فتعتدي على حقوقهم وحرياتهم ؟ هذا التساؤل يولد تساؤلاً آخر هو كيف نقيم توازناً بين تحقيق فعالية نشاط الإدارة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ؟ لأنه إذا كان من الواجب والمفروض في الكفة الأولى من الميزان منح الإدارة سلطات وامتيازات استثنائية بغاية تحقيق هدفها وأداء رسالتها إلا أنه يجب في الكفة الثانية من الميزان أن نضمن حماية كافية لحقوق وحريات الأفراد ،إن هذا التوازن لن يتحقق ما لم يكن مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة التقيد بمجموعة من القواعد القانونية والنهوض بمهامها ضمن الضوابط والحدود التي يضعها ، ومالم تكن هناك جهة قضائية تسهر على فرض احترام الإدارة لهذا المبدأ ، وقد استطاعت هذه الجهة القضائية متمثلة في القضاء الإداري أن قوم بدور مهم في تحقيق التوازن بين فعالية نشاط الإدارة وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إلغاء قراراتها الإدارية والتعويض عنها بالإضافة لتقرير التعويض عن بقية الأعمال الإدارية الأخرى .

فبالنسبة للقرارات الإدارية (موضوع بحثنا) التي تشكل الوسيلة المثلى للإدارة العامة لممارسة امتيازاتها الاستثنائية وتحقيق أهدافها، ابتدع القضاء الإداري عدة عيوب كي يتمكن من إلغائها ويكبح جماح الإدارة العامة من أن تتعسف في ممارسة هذه الوسيلة والسلطة الخطيرة للسلطة العامة. لم تظهر هذه العيوب أمام القضاء الإداري دفعة واحدة وإنما ظهرت بشكل تدريجي ، إذ كان أولها عيب عدم الاختصاص وبعده عيب الشكل ثم عيبي الانحراف بالسلطة ومخالفة القاعدة القانونية ، وهكذا تكون قد اكتملت عيوب القرار الإداري التي يستند إليها القاضي الإداري ليتوصل إلى إلغاء القرار الإداري المعيب بأحد هذه العيوب أو أكثر .

قسم القضاء الإداري هذه العيوب إلى عيوب عدم مشروعية خارجية وعيوب عدم مشروعية داخلية ، ورتب العديد من النتائج على هذا التقسيم التي لن نخوض في بيانها في هذا المقام لأنها تخرج عن نطاق بحثنا، هذا من جهة ومن جهة ثانية فإننا لن نتناول بالدراسة جميع عيوب إلغاء القرار الإداري لأنه كما يظهر من عنوان بحثنا ستتركز دراستنا على عيب عدم

الاختصاص ، وذلك بسبب الأهمية التي اتسم بها وما يزال يتسم بها هذا العيب في مجال إلغاء القرارات الإدارية وخاصة وأنه العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام ، وذلك بسبب سهولة عمل القاضي الإداري بالكشف عن هذا العيب لأنه غير ملزم في الخوض في مضمون إصدار القرار ودوافعه ، حتى يكشف عن موافقته أو عدم موافقته لمبدأ المشروعية ، وإنما يبحث في مشروعية القرار من الناحية الخارجية فقط ، بمعنى آخر هل اتخذ من الموظف المحدد قانوناً أم لا ؟

سنركز دراستنا على عيب عدم الاختصاص لأن القاضي الإداري عبر إلغاء القرار لعيب عدم الاختصاص يقوم بدور مهم في حماية حقوق وحريات الأفراد ، فإذا كانت الأشكال والإجراءات (كما يقول جانب من الفقه) الأخت التوأم لحريات الأفراد وحقوقهم فإن عيب عدم الاختصاص هو أمعن وأقوى دلالة من عيب الشكل في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم .

- أهميـة البحـث -

إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة تقوم بدور مهم في فرض احترام الإدارة العامة لمبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، وإن عيب عدم الاختصاص يعد سبباً أساسياً يسمح للقاضي الإداري بإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص.

بالإضافة إلى أن إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص له الدور المهم في حسن أداء الإدارة لمهامها عبر تجنب الوقوع في التضارب أو الازدواجية في الاختصاص ومنع هدر الأموال العامة وزيادة الإنفاق ومنع التضارب في تحديد المسؤولية .

فالقاضي الإداري عن طريق إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص يسهم ليس فقط في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم وإلزام الإدارة بمبدأ المشروعية وإنما يسهم أيضاً في احترام الإدارة لمبادىء الوظيفة الإدارية ومن ثم حسن قيامها بمهامها مما ينعكس إيجاباً على المرافق العامة في الدولة ، وهذا الأمر قلما عالجه الفقهاء في مؤلفاتهم ، لهذا ارتأى الباحث بأنه من الأهمية بمكان معالجة موضـوع إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص لاسيما أن مخالفة الإدارة للاختصاص أمر واضح ومن السهل اكتشافه من قبل القاضي الإداري الذي رتب نتائج مهمة في صدد ممارسته سلطته بإلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص .

- أسبـاب إختيـار البحـث -

إن الكثير من المؤلفين المهتمين بحقل القانون الإداري والقضاء الإداري قد عالجوا في مؤلفاتهم موضوع إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص في إطار دراستهم لأسباب إلغاء القرارات الإدارية ، إلا أنه لم نعثر على دراسة متخصصة في إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص على أقل تقدير فيما يخص الوضع في سورية بالرغم من أهمية هذه الدراسة ، كما بينا سابقاً ، لهذا فإن أسباباً عدة دفعتني لاختيار هذا البحث ، وهذه الأسباب تكمن في :

1. رغبتي في إعطاء فكرة متكاملة عن إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص .
2. بيان أهمية الدور الذي يقوم به القاضي الإداري لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وفي حسن تأدية الإدارة العامة لمهامها بسبب إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للاختصاص .
3. تعريف المواطنين بأهمية الطعن في القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص ودوره في حماية حقوقهم وحرياتهم .

- منهجيـة البحـث -

إن موضوع إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص هو بلا شك موضوع مهم ومتشعب الأطراف ، لذلك لا بد من أجل معالجته من اتباع المنهج العلمي التحليلي المقارن ، لا سيما مع القضائين الفرنسي والمصري مع تسليط الضوء بشكل أساسي على الدور الذي يقوم به القضاء الإداري السوري في إلغاء القرارات الإدارية لمخالفتها الاختصاص .

الفصـل الأول
مصادر تحديد الاختصاص وصور عيوبه

تتحدد اختصاصات السلطات الإدارية بمقتضى النصوص القانونية ، حيث يجب عليها أن تتولى ممارسة مهامها وسلطاتها ضمن الإطار الذي ترسمه لها هذه النصوص على اختلاف مصدرها ودرجة قوتها القانونية ، فالنصوص التي تحدد اختصاصات الأجهزة الإدارية قد يكون مصدرها نصوصاً دستورية تضعها السلطة التأسيسية الأصلية ، وقد يكون مصدرها القانون العادي الذي يضعه البرلمان أو المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية ، أو قد يكون مصدرها نصوصاً لائحية صادرة عن الإدارة ذاتها ، وفي حال سكوت هذه النصوص عن تحديد السلطة المختصة يتدخل القاضي الإداري ليسد هذا العجز ، ولكن مع ملاحظة أن العرف ليس له أي دور في تحديد اختصاصات الجهة الإدارية .

يظهر من هذه النصوص أنها تكتفي برسم حدود اختصاصات السلطات الإدارية ، هذا من ناحية ، ومن ناحية ثانية نرى أن المشرع في قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام ١٩٥٩ م قد جعل من عيب عدم الاختصاص إحدى حالات العيوب المؤدية لإلغاء القرار الإداري ، بمعنى آخر إن هذه النصوص القانونية لم تفرق بين نوعي عيب عدم الاختصاص وإنما اكتفت بالنص على أن مخالفتها تؤدي إلى وقوع السلطة الإدارية في عيب عدم الاختصاص من دون الإشارة إلى ما إذا كان هذا العيب بسيطاً أو جسيماً ، إلا أن القضاء الإداري قد فرق بين عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب الاختصاص الجسيم ، وذلك حسب جسامة المخالفة للنصوص المحددة للاختصاص.

لذلك كان لزاماً علينا أن ندرس في المبحث الأول مصادر الاختصاص ، ومن ثم ندرس صور عيب عدم الاختصاص بشقيه البسيط و الجسيم في مبحث ثان.

وعلى هذا ستكون خطة دراستنا في هذا الفصل على الشكل التالي :

المبحث الأول : مصـادر تحديد الاختصاص للموظف العام

المبحث الثاني : صور عيب عدم الاختصاص

المبحث الأول

مصـادر تحديد الاختصـاص للموظف العام

لا ينعقد الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية التي تؤثر في المراكز القانونية للأفراد والمواطنين والهيئات الخاصة لجهة إدارية ولشخص واحد ، وإنما تتوزع الاختصاصات على الهيئات والأشخاص الذين يمارسون العمل الإداري حسب ما يتقرر لها من اختصاصات بموجب النصوص وفي الحدود المقررة لها في مصادرها المتعددة ، إن المصدر الرئيس لتحديد الاختصاص يتمثل بالتشريع على اختلاف أنواعه ، ولكن هذا التشريع قد يشوبه النقص والغموض فيأتي دور القاضي ليكمل نقص التشريع ، أن تحديد الاختصاص من قبل المشرع يتم إما بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة ، فالأصل أن يتم تحديد الاختصاصات بصورة مباشرة ، ولكن قد ينظم المشرع وسائل أخرى يسمح بموجبها بممارسة الاختصاص من قبل شخص إداري أو هيئة إدارية غير التي حددها القانون بعينها ، وذلك فيما إذا تحققت الشروط التي يتطلبها المشرع والتي تمثل المصادر غير المباشرة للاختصاص ، وهذا يدعونا إلى أن نفرد لكل من هاتين المسألتين مطلباً على حده حيث أننا سنخصص :

المطلب الأول : المصادر المباشرة لتحديد الاختصاص للموظفين .

وسنخصص :

المطلب الثاني : المصادر غير المباشرة لتحديد الاختصاص للموظفين .

المطلب الأول

المصادر المباشرة لتحديد الاختصاص للموظفين العموميين

تتمثل المصادر المباشرة لتحديد اختصاص الجهات الإدارية بالتشريع الذي يعد المصدر الأول والأهم في رسم اختصاصات الهيئات و الأشخاص الإدارية التي يجب عليها أن تمارس اختصاصها في الحدود والقيود التي بينها المشرع وضمن الشروط الموضوعة .

تجدر الإشارة إلى أن التشريع تتعدد أنواعه وفقاً للجهة المصدرة لهذا التشريع والحديث عن التشريع كمصدر رئيس لتحديد الاختصاص إنما يشمل جميع أنواع التشريع أي كل قاعدة قانونية عامة ومكتوبة صادرة عن سلطة مختصة من سلطات الدولة ، فهناك التشريع الدستوري الذي يصدر من قبل السلطة التأسيسية الأصلية وليس السلطة التأسيسية المشتقة ، وهناك التشريع البرلماني الذي يصدر من قبل المشرع العادي ويوازيه في القوة والمرتبة المراسيم التشريعية أو القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من المشرع البرلماني ، وهناك أيضاً التشريع اللائحي الذي يصدر من قبل السلطة الإدارية ، كل هذه النصوص لاتتولى تحديد اختصاصات السلطات الإدارية فحسب بل يتجاوز بعضها حدود بيان اختصاصات السلطات الإدارية وتتولى تحديد اختصاصات جميع سلطات الدولة، وهذا هو المشرع الدستوري ، لكن تحديد الاختصاص لا يقتصر على المشرع فقط ، إذ أنه يمكن في بعض الحالات أن يشوب النصوص التشريعية سواء الدستورية أو البرلمانية أو اللائحية بعض النقص أو القصور ، وعندئذ في هذه الحالة لا بد للقضاء الإداري أن يقوم بسد النقص عن طريق اجتهاداته القضائية ، ولا يترك هذا الموضوع للعرف وذلك لما لعنصر الاختصاص من أهمية في الحياة الإدارية.

ـ سنتطرق في هذا المبحث إلى المصادر المباشرة الأربعة لتحديد الاختصاص وهي :

الفرع الأول

الدستور

إن الدستور هو التشريع الأسمى والأعلى مرتبة من جميع القواعد القانونية الأخرى وهو أبو القوانين ، إن المشرع الدستوري عندما يتولى تحديد الاختصاصات فإنه لا يهتم فقط ببيان اختصاص السلطات الإدارية و إنما يتعدى ذلك ليتولى تحديد اختصاصات سلطات الدولة الأخرى من تشريعية وقضائية، هذا ما يظهر لنا بجلاء من التعريف المعطى للدستور، ففقهاء القانون العام و الدستوري يعرفون الدستور على أنه **((مجموعة القواعد القانونية التي تتصل بنظام الحكم في الدولة و تحديد حقوق وحريات المواطنين و تنظيم السلطات ، العامة الحاكمة و علاقتها ببعضها البعض وعلاقاتها مع الأفراد و تحديد اختصاصات هذه السلطات إضافة إلى بعض القواعد التي تحدد المبادئ الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية ... الخ))** .

يتبين لنا من هذا التعريف المعطى للدستور من قبل الفقهاء بأن من الموضوعات التي يتناولها الدستور بالتنظيم ، و التي تعد من أهم الموضوعات الدستورية و التي تعتبر بحكم طبيعتها موضوعات دستورية دون خلاف فقهي على ذلك هو موضوع تحديد اختصاصات السلطات الحاكمة في الدولة من تشريعية و تنفيذية و قضائية ، وإن كان ما يهمنا بشكل أكبر تلك النصوص الدستورية المحددة لاختصاص السلطة التنفيذية .

إن المشرع الدستوري السوري لم يخرج عن هذا الإطار السائد في الدساتير ، حيث خصص الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ م الباب الثاني من الدستور لتنظيم السلطات الحاكمة و تحديد اختصاصاتها و حدود هذه الاختصاصات إذ كرس الفصل الأول من هذا الباب لتنظيم مجلس الشعب (السلطة التشريعية) و حدد اختصاصه الأصيل بممارسة التشريع حيث تنص المادة ٥٠ / ف ١ - يتولى مجلس الشعب السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور ومن البديهي أن اختصاص السلطة التشريعية حسب مبدأ الفصل بين السلطات يتمثل بسن و إقرار القوانين ، هذا ما أخذ به المشرع الدستوري السوري الذي حدد اختصاصات مجلس الشعب في المادة ٧١ ومن أهمها إقرار القوانين ، بالإضافة إلى بعض الاختصاصات الأخرى التي أناطها الدستور بمجلس الشعب ، مع الإشارة إلى أن الدستور حصر

بمجلس الشعب ممارسة سن القوانين في بعض المجالات ، و هذا ما يظهر جلياً من التعابير التي يستخدمها المشرع مثلاً ينظم القانون ، وفقـاً للأحـوال المبينة في القانون ..إلـخ .

لكن الدستور السوري لم يجعل من مجلس الشعب السلطة الوحيدة المختصة بالتشريع ، أي بإقرار القواعد القانونية العامة المجردة وإنما أشرك رئيس الجمهورية مع مجلس الشعب بإصدار التشريعات ، حيث منحه سلطة إصدار المراسيم التشريعية في الحالات التي بينتها المادة ١١١ وهي :

١- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب .

٢- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات مجلس الشعب إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له .

- لمجلس الشعب الحـق في إلغـاء التشريعات المنصوص عليها في الفقرتيـن السابقتين أو تعديلها بقانون ، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا يقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي وإذا لم يلغها المجلس أو يعدلها عدت مقرة حكماً ولا حاجة لإجراء التصويت عليها .

٣- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب ويكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة .

كما كرس الدستور الدائم الفصل الثاني من الباب الثاني للسلطة التنفيذية التي تتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، وتولى تحديد اختصاصات كل منهم ، فأناط مثلا برئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في هذا الدستور (م. ٩٣-١) ، و وضع السياسة العامة بالتشاور مع مجلس الوزراء والإشراف على تنفيذها (م.٩٤) بالإضافة إلى الكثير من الاختصاصات الأخرى ، ذلك أن الدستور لدينا جعل من رئيس الجمهورية سلطة حقيقية وفعلية و ليس مجرد سلطة شرفية وأناط برئيس مجلس الوزراء الإشراف على أعمال الوزراء وبمجلس الوزراء بعض الاختصاصات التي تولت تحديدها المادة ١٢٧ من الدستور ، وجعل من الوزير الرئيس الإداري الأعلى في وزارته وكلفه بتنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يخص وزارته حسب المادة ١١٩ .

وأخيراً كرس الفصل الثالث من الباب الثاني من الدستور لتنظيم السلطة القضائية التي تتألف من القضاء العادي والإداري والنيابة العامة ، وأحال الدستور إلى قانون تنظيم الجهاز القضائي (القضاء العادي) بجميع فئاته وأنواعه و درجاته وبيان قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم (م. ١٣٥) وأحال أيضا إلى القانون بيـان شروط تعيين قضاة مجلس الدولة و ترفيعهم و تأديبهم وعزلهم ، وأيضاً تحديد اختصاصات مجلس الدولـة الذي يمارس القضاء الإداري وإن لم يذكـر الدستور ذلك صراحة (م. ١٣٨) .

علماً بأن المشرع العادي كان قد أصدر في عام ١٩٦١ قانون السلطة القضائية الذي تولى بموجبه بيان المحاكم و أنواعها و درجاتها و اختصاصاتها وفي عام ١٩٥٩ أصدر قانون مجلس الدولة الذي بين آلية تنظيم مجلس الدولة واختصاصات هذا المجلس .

الفرع الثاني

التشريع البرلماني :

غالباً ما يقتصر دور الدساتير على رسم الأطر العامة دون الدخول في التفاصيل و تعهد إلى المشرع البرلماني مهمة سن وإقرار القوانين التي تنظم مختلف نواحي الحياة الاجتماعية للأفراد ، والتي تعد الوظيفة الأهم للسلطة التشريعية حسب مبدأ الفصل بين السلطات. ويتولى المشرع العادي عبر هذه القوانين تحديد اختصاصات السلطات الإدارية ، وإن القانون الإداري يتميز عن غيره من القوانين بميزة أساسية هي أنه قانون غير مقنن ، كما أنه يوجد في نصوص مبعثرة وتشريعات مختلفة ، لهذا فإن اختصاصات السلطات الإدارية لا ترد في قانون واحد و إنما في عدة قوانين منها على سبيل المثال: (قانون العاملين الأساسي ، القانون الخاص بنظام العقود للجهات الإدارية ، قانون الإدارة المحلية وقانون تنظيم الجامعات ... إلخ) .

فقد تولى المشرع في قانون العاملين الأساسي الموحد في بعض نصوصه تحديد الجهات الإدارية المختصة بإصدار القرارات و التصرفات الإدارية في بعض المجالات ، فقد حدد المشرع مثلا في المادة الثانية كيفية إحداث الجهات العامة حيث نصت على أنه يتم إحداث الجهات العامة على الشكل التالي :

١- يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون .

٢- يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم .

٣- يتم إحداث البلديات و وحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن . وكذلك حدد في المادة ١٥ طريقة ووسيلة التعيين في الوزارات والإدارات والهيئات العامة والبلديات و وحدات الإدارة المحلية و سائر الجهات العامة ذات الطابع الإداري ، حيث يتم التعيين بمرسوم بالنسبة لمعاوني الوزير والمديرين العامين وبقرار من الوزير بعد استطلاع رأي معاون الوزير أو المدير العام لبقية المعينين في الفئة الأولى ، و بقرار من معاون الوزير أو المدير العام المختص للعاملين المعينين في الإدارة المركزية في وظائف الفئات الثانية والثالثة و الرابعة والخامسة وبقرار من المحافظ المختص بناء على اقتراح الجهة العامة المختصة في المحافظة للعاملين المعينين في الأجهزة المحلية و في الفروع بالمحافظات في الفئات الثانية

والثالثة والرابعة و الخامسة ، بين المشرع في مواد أخرى الجهات الإدارية المختصة بمنح الإجازات للعاملين وبمحاسبة العاملين تأديبياً و بنقل العاملينى وإعادتهم وندبهم ... إلـخ .

وأما في قانون الإدارة المحلية فقد حدد المشرع في المادة الخامسة الجهة الإدارية المختصة بإحداث المحافظات – بقانون- و المناطق و المدن – بمرسوم ، والنواحي – بقرار من وزير الإدارة المحلية والبلدان والقرى و الوحدات الريفية ، وذلك بقرار من الوزير بناء على اقتراح المكتب التنفيذي في المحافظة، و يتم إحداث الأحياء بقرار من المكتب التنفيذي في المدينة أو البلدة ، حدد هذا القانون في المادة ٩ الأداة القانونية التي يتم بموجبها تحديد عدد أعضاء المجالس المحلية و في المادة ١٥-١- حدد كيفية تعيين بقية رؤساء مجالس الوحدات الإدارية من بين الأعضاء المنتخبين ، و حدد في مواد أخرى كيفية تشكيل المكاتب التنفيذية وعدد أعضائها ، وحدد أيضا اختصاصات المجالس المحلية على مختلف درجاتها واختصاصات المكاتب التنفيذية على مختلف درجاتها و بين أيضا علاقة السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية أي ما تملكه السلطة المركزية من سلطات رقابية على هيئات الإدارة المحلية ورسم حدود هذه العلاقة بحيث لا يجب أن تطغى السلطة المركزية على اختصاصات السلطة اللامركزية وأن تمارس رقابتها ضمن الحدود المرسومة في هذا القانون ، وإلا وقع تصرفها باطلاً .

وأما في قانون تنظيم الجامعات فقد تولى المشرع تحديد الجهات المختصة بتعيين السلطات الجامعية التي تتولى ممارسة المهام والوظائف المحددة لها في قانون تنظيم الجامعات ، فيتم تعيين الأمين العام لمجلس التعليم العالي بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير – م.٦- ورئيس الجامعة من الأساتذة بمرسوم لمدة ثلاث سنوات – م. ٢٧ – أ- ونائب رئيس الجامعة من بين الأساتذة بمرسوم لمدة سنتين – م . ٣٣- ب- وأمين الجامعة بقرار من الوزير بناء على اقتراح رئيس الجامعة – م. ٣٤-أ- وأمين الجامعة المساعد بقرار من رئيس الجامعة – م . ٣٦- وعميد الكلية – م . ٥٠- أ- ونائبي عميد الكلية – م .٥٣- ورئيس القسم – م .٦١- بقرار من الوزير لمدة سنتين. وبين في مواد أخرى اختصاصات هذه السلطات وكيفية تشكيل المجالس الجامعية المختصة ، ورسم حدود اختصاصاتها (مجلس الجامعة- مجلس البحث العلمي- مجلس الشؤون العلمية- مجلس التعليم المفتوح- مجلس شؤون الطلاب - مجلس الكلية و القسم و لجنة الانضباط و لجنة التظلم) بحيث لا يجب على أية سلطة أن تتجاوز حدود ما رسمه لهاالمشرع من اختصاصات وإلا وقع تصرفها باطلاً باعتباره معيباً بعيب عدم

الاختصاص البسيط أو الجسيم ، وذلك حسب جسامة المخالفة وتقدير القاضي الإداري لهذه المخالفة ، فإذا قدر بأنها جسيمة فيعد القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم وإلا اعده مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط .

وأما في قانون العقود الخاص بالجهات العامة فقد حدد المشرع على سبيل المثال في المادة ١٢ الجهة المختصة بتشكيل لجان المناقصة و كيفية تشكيلها ، حيث تنص على :

أ- تشكل لجنة المناقصة في الجهة العامة بقرار من آمر الصرف من ثلاثة أعضاء على الأقل من بينهم محاسب الجهة العامة أو المدير المالي أو من العاملين تحت إشرافهما .

ب- لا يجوز أن يكون آمر الصرف رئيسا للجنة المناقصة .

ج- يكون رئيس لجنة المناقصة من حملة الإجازة الجامعية .

ونص في المادة ٢٤ على أن آمر الصرف يصدق محضر المناقصة ، وأجازت له هذه المادة إلغاء نتائج المناقصة لأسباب مبررة خطية و لكن لم تجز له في أي حال من الأحوال أن يعدل النتيجة التي توصلت إليها لجنة المناقصة ، والذي يظهر من هذه المادة أن السلطة التي يملكها آمر الصرف هي إما المصادقة على المناقصة وإما إلغاء نتائج هذه المناقصة من دون أن يحق له غير ذلك ، بناء عليه فإذا ما قام آمر الصرف بتعديل المناقصة أو نحو ذلك من سلطات فإن تصرفه يعد مشوباً بعيب عدم اختصاص موضوعي بحسبان أن المشرع لم ينط به ممارسة هذا الاختصاص ، وبهذا يكون قراره عرضة للإلغاء والتعويض ، وبين في المادة ٤٦ سلطة آمر الصرف بالنسبة للتأمينات النهائية والمؤقتة ، حيث تنص هذه المادة على :

- يجوز لآمر الصرف إنقاص التأمينات المؤقتة و النهائية شريطة أن يذكر ذلك في دفتر الشروط الخاصة و في الإعلان .

- يجوز لآمر الصرف الإعفاء من التأمينات المؤقتة و النهائية في عقود توريد قطع التبديل وعقود أعمال الصيانة .

- أجازت الإعفاء من التأمينات المؤقتة والنهائية بموافقة مسبقة من الوزير في الحالات التي تقتضي طبيعتها ذلك .

كذلك قانون البعثات العلمية الذي بين في العديد من مواده اختصاصات اللجنة العليا للبعثات العلمية واللجنة التنفيذية ولجنة الإجازات الدراسية و وزير التعليم العالي ورئيس مجلس الوزراء .. إلخ في مجال الإيفاد و البعثات العلمية والإجازات الدراسية ولاسيما المادة ٣٤ التي حددت الجهات المختصة بإصدار قرارات الإيفاد تنفيذا لقرارات اللجنة التنفيذية أو تنفيذا لقرارات لجنة البعثات الاطلاعية والتدريبية وهي إما وزير التعليم العالي أو الوزير المختص .

الفرع الثالث

التشريع اللائحي

إن المشرع الدستوري ينيط _كما ذكرنا_ مهمة إصدار القواعد القانونية العامة المجردة بالمشرع البرلماني وأحياناً برئيس الجمهورية باعتباره مشرعاً والسلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية ، و لكنه لا يحصر هذه المهمة بالبرلمان فقط ، وإنما قد يشرك السلطة التنفيذية في إصدار القواعد القانونية العامة المجردة بل إن هناك اتجاهاً دستوريا يتمثل بجعل هذه الأخيرة هي السلطة المختصة أصلا بالتشريع ، والسلطة التشريعية تتحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر بعد أن كان قائماً وما زال لدى الكثير من دول الاتجاه التقليدي الذي يتمثل في اعتبار السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص العام في التشريع و السلطة التنفيذية مختصة بالتشريع على سبيل الاستثناء .

تزعم الاتجاه الحديث المتمثل باعتبار السلطة التنفيذية هي المختصة بالتشريع ، بينما اختصاصات السلطة التشريعية حددت على سبيل الحصر"المشرع الدستوري الفرنسي" حيث عددت المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ المجالات التي تتولى فيها السلطة التشريعية إقرار القوانين ، وما عدا ذلك فإن تنظيمها عن طريق القواعد القانونية إنما يكون من اختصاص السلطة التنفيذية ، وأخذت بهذا الاتجاه العديد من الدول العربية منها : الجزائر وموريتانيا و المغرب ، بينما المشرع الدستوري السوري ما يزال يأخذ بالاتجاه التقليدي كما هو حال كثير من الدول، والذي يعد السلطة التشريعية (البرلمان) مختصة بالتشريع على سبيل الولاية العامة ، و السلطة التنفيذية تختص بالتشريع على سبيل الاستثناء ، و لهذا نرى أن الدستور السوري – كما ذكرنا سابقاً - يحيل إلى مجلس الشعب (السلطة التشريعية) وليس إلى الحكومة (السلطة التنفيذية) أمر تنظيم الموضوعات التي تحتاج إلى إصدار قواعد قانونية بشأنها .

ومما هو جدير بالذكر أن السلطة التنفيذية سواء كانت مختصة بالتشريع على سبيل الولاية العامة أو مختصة في التشريع على سبيل الاستثناء ، فإنها تصدر القرارات اللائحية التي تتولى بموجبها بيان بعض الاختصاصات للسلطات الإدارية ، هذه القرارات تعد من الناحية الموضوعية كالقانون تماماً من حيث أنها تتضمن قواعد قانونية مجردة شأنها شأن القواعد

التشريعية تماماً وإن كانت من ناحية الشكل تعد قرارات إدارية كونها صادرة عن السلطة التنفيذية وليس التشريعية .

فقد بينت اللائحـة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بالمرسوم رقم ١٥ تاريـخ ١١- ٥ - ١٩٧١ في المادة ١٨ على أن يمارس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الصلاحيـات التالية الواردة في نظام عقود هيئات القطاع الإداري ، وهـي :

أ- الموافقة على تنفيذ الأعمال بالأمانة في الوحدات الإدارية .
ب- الموافقة على إنقاص نسبة التأمينات .
ج- تأليف لجنة الإعفاء من غرامات التأخير .
د- تشكيل لجنة التحكيم لحل الخلاف بين المتعهد و الإدارة .
و- حرمان المتعهد من التعاقد مع الإدارة و اقتراح حرمانه من التعاقد مع الجهات العامة .

وأجازت هذه اللائحة التنفيذية في المادة ٢٣- ب - للوزير بقرار منه ، تفريغ عضو أو عضوين في المكاتب التنفيذية لمجالس مدن مراكز المحافظات ، و نصت المادة ٢٥ على أن يمارس رؤساء المكاتب التنفيذية لمجالس المدن و البلدان الصلاحيات الممنوحة للوزير المختص بموجب نظام هيئات القطاع الإداري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٢٨ لعام ١٩٦٩ باستثناء الصلاحيات المخولة لرئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة في هذا المجال .

كما أن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم رقم ٢٥٠ لعام ٢٠٠٦ تضمنت العديد من المواد التي تحدد بموجبها السلطات الجامعية المختصة بالنهوض ببعض الصلاحيات التي حددتها لها ، ومنها مثلاً :

المادة ١٠٦ التي أناطت برئيس الجامعة بناء على موافقة مجلس الجامعة منح تعويضات عن أعمال الامتحانات .

والمادة ١١٨ في الفقرة - أ - التي أعطت لمجلس الكلية ممارسة اختصاص إعفاء الطالب من مقررات: اللغة العربية - الثقافة القومية الاشتراكية - اللغة الأجنبية والتدريب العسكري إذا نجح فيها في كلية أو معهد علمي عال و كان منهاج المقرر وعدد ساعاته متكافئة.

والفقرة – ب- أناطت بمجلس شؤون الطلاب بناء على طلب مجلس الكلية أن يعفا الطالب من المقررات الدراسية عدا مقررات السنة النهائية إذا ثبت أنه نجح في مقررات دراسية تعادلها في كلية جامعية مماثلة أو معهد عال مماثل معترف بهما .

والمادة ١١٩ التي أناطت برئيس الجامعة إصدار قرار بمنح شهادة التفوق الدراسي التي تحمل اسم (شهادة الشهيد باسل الأسد للتفوق الدراسي) للطلاب الثلاثة الأوائل في كل كلية أو قسم أو تخصص منح درجة الإجازة مع المكافأة المالية التي حددتها هذه اللائحة سواء في السنوات الانتقالية (ف- ١-) أو للخريج الأول (ف- ٢-) ، وأيضا المادة ١٢٥ التي حددت السلطات الجامعية المختصة بفرض العقوبات الانضباطية بحق الطلاب .

والمادة ١٢٦ التي بينت كيفية تشكيل لجنة الانضباط و نصت فيما بعد على أنه إذا ما تعذر تكوين اللجنة على النحو الذي بينته هذه المادة فإن رئيس الجامعة يتولى تشكيلها .

وأجازت المادة ١٩٠ لمجلس الجامعة دون سواه قبول الهبات العينية والنقدية والتبرعات التي لا تتعارض شروطها مع الغرض الذي أنشئت من أجله الجامعة .

يظهر من النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية المذكورة أنها حددت الجهات المختصة باتخاذ القرارات الإدارية ورسمت حدود هذه الاختصاصات ، وبناء عليه فإنه يجب على السلطات المختصة التقيد بهذه الحدود والاختصاصات وإلا كانت تصرفاتها باطلة لأنها مشوبة بعيب عدم الاختصاص .

الفرع الرابع

المبادئ التي كرسها القضاء الإداري

قد يشوب النصوص التشريعية بعض النقص أو الغموض، بمعنى أن هذه النصوص قد تغفل عن تحديد الجهة الإدارية المختصة باتخاذ بعض التصرفات، ففي هذه الحالة لا بد للقضاء الإداري من التدخل كي يسد نقص التشريع و يبين السلطة الإدارية المختصة بإجراء التصرف و اتخاذ القرار الإداري حتى لا تتهرب السلطات الإدارية من ممارسة اختصاصاتها مما قد يسبب خللا في الوظيفة العامة و سير المرافق العامة ، وهذا ما ينعكس سلباً على المجتمع والدولة .

لقد كرس القضاء الإداري في مجال تحديد الجهة الإدارية المختصة باتخاذ التصرف الإداري عندما يسكت المشرع عن ذكر الجهة الإدارية المختصة بإجراء التصرف مبدأين أساسيين هما :

مبدأ الاختصاص المتوازي و مبدأ الجهة الإدارية التي يتناسب عملها و هذا الاختصاص .

أولاً ـ **مبدأ الاختصاص المتوازي :**

فيما يتعلق بالمبدأ الأول و هو ما اصطلح الفقه على تسميته بمبدأ الاختصاص المتوازي مفاده أن المشرع يحدد في النصوص القانونية بشكل واضح السلطة المختصة باتخاذ تصرف أو قرار إداري معين و لكنه يسكت عن تحديد الجهة الإدارية المختصة باتخاذ التصرف المعاكس ، فهذا المبدأ يقتضي في هذه الحالة أن السلطة المختصة بإجراء التصرف هي السلطة نفسها التي تختص باتخاذ التصرف المناقض أو المعاكس أو إعادة اتخاذ التصرف نفسه ما لم ينص صراحة المشرع على عكس ذلك فعندئذ لا مجال للاجتهاد في مورد النص الصريح .

فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار التعيين هي نفسها التي ينعقد الاختصاص لها في إصدار القرار المتضمن إنهاء خدماته الوظيفية [1]

[1] CE ١٣ mars ١٩٥٣, Tessier, P. ١٣٣, D ١٩٥٣, P. ٧٣٥, Concl. J.Donnedieu de Vabres ; CE ١٠ avril ١٩٥٩, Fourre-Cormeray, P.٢٣٣.

والسلطة المختصة باتخاذ قرار بمنح رخصة معينة هي نفسها المختصة باتخاذ القرار القاضي بسحب الرخصة[٢] .

وقد أخذ مجلس الدولة السوري بهذا المبدأ لتحديد الجهة الإدارية المختصة باتخاذ التصرف المناقض . فقد استفتى المدير العام للمصالح العقارية القسم الاستشاري في مجلس الدولة عن السلطة المختصة بإصدار الصك القاضي بقبول استقالة أحد القضاة العقاريين هل هي وزارة الزراعة – المديرية العامة للمصالح العقارية (باعتبار أن القاضي العقاري هو من العاملين لدى هذه الوزارة ، أو هي وزارة العدل باعتبار أن صك تعيين القاضي العقاري أنما يصدر عن وزيـر العدل) أجاب مجلس الدولة آخذاً بمبدأ الاختصاص المتوازي ، بـأن السلطة التي تملك قانونـا الحق في التعيين هي السلطة التي تملك قانونا الحق في قبول الاستقالة ، وعليه فإن وزير العدل هو المخول بإصـدار الصك القاضي بقبول استقالـة القاضي العقاري بحسبان أنـه هو المخول قانونـا بإصدار صك تعيينه[1] ، وذلك استناداً للمادة الثانية من القانـون رقـم ٨٩ - لعام ١٩٥٨ التي تنص على أنه " يعين القضـاة العقاريين بقـرار من وزير العدل بنـاء على اقتـراح المدير العام للمصالـح العقاريـة ". إن مجلس الدولة السوري لـم يشر صراحة في رأيه إلى مبـدأ الاختصاص المتـوازي ولكن مضمون الرأي يقدح بذلك ، ولا يمكن أن يفسر رأيه إلا على أساس مبدأ الاختصاص المتوازي .

من الجديـر بالذكـر بأن هذا المبدأ لا يطبق إلا في حـال إذا ما حدد المشرع السلطة المختصة باتخـاذ قـرار معين و لكنـه سكت عـن تحديد الجهة المختصة بإصدار التصرف المناقض أو المعاكس ، ولكن إذا ما حدد المشرع السلطة المختصة بإجـراء التصرف وحدد سلطة أخرى لاتخـاذ التصرف المناقض فيجب عندئذ الالتـزام بالنص التشريعي وحسب مـا يقضي به المشرع ، إذ لا اجتهاد في مورد النص الصريح ويضعف دور القاضي أمام صراحة النص ، فتعيين رئيس مجلس الدولـة السوري ونائبيه والوكـلاء بالمجلس يتـم بمرسـوم يتخذ في مجلس الـوزراء ، ولكن إحالتهم إلى المعاش يتم بقرار من رئيس الجمهورية ، و تعيين العاملين في الدولة يتم بقرار من الوزيـر أو معاون الوزير أو المحافظ أو المدير العام حسب الأحـوال ، و لكن تسريحهم أو طردهم من الخدمة يتم بحكم من المحكمة المسلكية بحسبان أن هذه العقوبات هي العقوبات الشديدة التي لا تفرض إلا بحكم من المحكمة المسلكية .

---

[٢] CE ٦ octobre ١٩٩٢, Revedy, P. ٣٥٥, D. ١٩٩٢, IR, P. ٢٤٩.

[1] الرأي رقم ٢١٧ الصادر في ١١ـ ٣ ـ٢٠٠٣ عن اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري بناء على طلب المدير العام للمصالح العقارية بموجب كتابه ذي الرقم /٥٢٣١/ع تاريخ ١-١٢-٢٠٠٢ .

ثانياً ـ مبدأ الجهة الإدارية التي يتناسب عملها و هذا الاختصاص

أمـا المبدأ الثاني الذي كرسه القضاء الإداري فيقوم بدوره في حالة إذا ما أسند المشرع الاختصاص بإصدار قرار إلى وزارة معينة أو مصلحة معينة دون أن يحدد نص القانون بشكل محدد و واضح من يختص بممارسة الاختصاص الذي نص عليه المشرع داخل الوزارة أو المصلحة ، وفي هذه الحالة فإن هذا المبدأ يقتضي بانعقاد الاختصاص للوزيـر أو الرئيس الإداري طبقا لما يمليه المنطق و طبائع الأشياء و بما يتوافق مـع الاختصاصات المنوطة بهذه الجهة ، نوضح ذلك بمثال من قانـون تنظيم الجامعات السوري حيث نصت المـادة ٢٤/ف/ب على أنـه لا يجـوز الجمـع بين وظيفتين إداريتين علميتين إلا في الكليـات التي لا يتجـاوز عدد أعضـاء الهيئة التدريسية فيها خمسة أعضاء فيجوز -بقـرار- الجمع بين وظيفتين إداريتين علميتين ، يظهر من النص أن المشرع أجـاز الجمع بين وظيفتين إداريتين علميتين في الكليات التي لا يتجـاوز عدد أعضاء هيئتها التدريسية خمسة أعضـاء بقرار ، ولكنه لـم يحـدد الجهـة المختصة بإصـدار قـرار الجمع ، فهل هي وزير التعليم العالي أو معاون الوزير أو رئيس الجامعة أو نائب رئيس الجامعة أو عميد الكلية؟ للإجابـة على هذا السؤال من أجل تحديد الجهة المختصة بممارسة هذا الاختصاص فإن الأمر يقتضي – برأينا- تحديد الجهة الإدارية المختصة بتعيين أعضاء الهيئة التدريسية للوظائف العلمية الإدارية ، إن السلطة المختصة بتعيين العميد ونائبيه ورئيس القسم ورئيس الشعبة مناط حسب ما يتبين من نص القانون بالوزير لهذا فإن ممارسة الاختصاص المتعلق بالجمع بين وظيفتين علميتين يجب أن يناط بوزير التعليم العالي ، لأن ممارسة هذا الاختصاص يتناسب والاختصاصات المناطة بالوزير حسب قانون تنظيم الجامعات .

كـرس القضاء الإداري مبدأ آخر وذلك في حالة إذا ما أناط المشرع بلجنة أو مجلس ممارسة اختصاصات معينة ، ولكنه لم ينص على نصاب الحضور الواجب توفره لصحة اجتماعات اللجنة أو المجلس ولشرعية القرارات الصادرة عن هذه اللجنة أو هذا المجلس وصحتها فإن القضاء الإداري قضى في هذه الحالة بأن المبادئ العامة للأصول تقتضي حضور الأكثرية المطلقة لصحة الاجتماع وصحة أعمالهـا [1] .

وعليه فإنه إذا أناط المشرع ممارسة اختصاصات بلجنة أو هيئة إدارية مجتمعة فإن هذه القرارات يجب أن تصدر من اللجنة أو الهيئة مجتمعة في اجتماع قانوني يتوفر فيها النصاب

[1] ((عبد الوهاب ، محمد رفعت، القضاء الإداري – الكتاب الثاني – قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وأصول الإجراءات ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ص . ١٤٤)) .

القانوني وهو حضور الأكثرية المطلقة ، فإذا ما تم إصدار قرارات من لجنة أو هئية في جلسة غير نظامية فتكون قراراتها باطلة لأنها صادرة عن سلطة غير مختصة ، نوضح ذلك بالمثال التالي : حددت المادة ١٢٧ من الدستور السوري اختصاصات مجلس الوزراء السوري بصورة مجتمعة ، وعليه فإنه لا يجوز للمجلس ممارسة هذه الاختصاصات إلا إذا كانت جلسة المجلس منعقدة بصورة نظامية يحضرها الأكثرية المطلقة من أعضائه ، وإذا ما جرى غير ذلك فإن القرارات الصادرة عن المجلس تعد باطلة لأنها صادرة من سلطة غير مختصة .

كما أننا نشير في هذا المقام إلى أنه عندما ينيط المشرع ممارسة اختصاصات معينة بلجنة أو مجلس فإن هذه الاختصاصات يجب أن تمارس من اللجنة أو المجلس بصورة مجتمعة وليس لرئيس المجلس أو هيئة منبثقة عن المجلس ممارسة هذه الاختصاصات وإلا عدت هذه القرارات باطلة .

المطلب الثاني

المصادر غير المباشرة لتحديد الاختصاص للموظفين

إن السير المنتظم والمضطرد للمرافق العامة أصبح يشكل مبدأ من المبادئ الدستورية وليس فقط مبدأ قانونيا عاما ، لذلك و حتى لا ينقطع عمل المرافق العامة ، ولتسريع وتيرة العمل فيها، فإن المشرع نظم عدة أساليب تشريعية للمحافظة على هذا المبدأ أو للقضاء على البطء بالعمل فيه ، فإذا ما كان الموظف ذو أعباء كبيرة جدا ينوء عن القيام بها شخصياً ، فقد سمح لـه المشرع بتفويض جزء من اختصاصاته ، وذلك لسرعة وإنجاز المعاملات للمواطنين هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى إذا غاب الموظف الأصيل عن عمله لأي سبب كان أو قام به مانع يعجزه عن القيام بأعباء الوظيفة فقد أجاز المشرع لغير هذا الموظف القيام بمهامه الوظيفية ، ويتم ذلك عن طريق إما الحلول وذلك عندما يحدد المشرع من يحل محل الموظف الغائب أو عن طريق الإنابة إذا لم يحدد المشرع من يحل محل الغائب ؟ لذلك سنعمد إلى دراسة هذه الوسائل القانونية باعتبارها مصادر غير مباشرة لتحديد الاختصاص للموظفين العموميين .

سنتكلم في هذا المطلب عن المصادر غير المباشرة لتحديد الاختصاص وهي :

((الإنابة ـ الحلول ـ التفويض ـ طريقة تنظيم التفويض ـ مبدأ التخصص كوسيلة للإلتزام بالإختصاص))

الفرع الأول

الإنابـة

يقصد بهذه الوسيلة القانونية أنه عندما يتغيب صاحب الاختصاص المحدد الأصيل لأي سبب من الأسباب أو يقوم به مانع مؤقت يمنعه من القيام بمهام وظيفية أو تنهى خدماته أو يكلف بمهام وظيفة أخرى ، و لا يحدد المشرع بصريح النص السلطة التي تحل محل الموظف الغائب فتقوم السلطة الإدارية الأعلى بإصدار قـرار بتكليف موظف أخر من مستوى الموظف الأصيل نفسه أو أعلى منه أو أدنى منه للنهوض باختصاصـات الموظف الأصيـل الغائب و يمـارس الشخص المكلف جميـع صلاحيـات الأصيـل الغائب وسلطـاته وبالمـدى والشروط والقيـود نفسها .

يستخلص من السابق المعطى للإنابة العناصر والشروط والخصائص التي يمتاز بها نظام الإنابة عن التفويض والحلول ، وهي على الشكل التالي :

١- الإنابة تفترض غياب الموظف الأصيل صاحب الاختصاص قانوناً بممارسة المهام الإدارية لأي سبب من الأسباب ، أي غياب من عينه المشرع لممارسة اختصاص ما ، و بهذا تتفق مع الحلول وتختلف عن التفويض .

٢- الإنابة لا تطبق إلا إذا سكت المشرع عن تحديد الجهة التي تحل مكان الموظف الأصيل عند غيابه ، إذ إنه في حالة النص من قبل المشرع على السلطة أو الشخص الذي سيأتي مكان الأصيل لأصبحنا أمام نظام الحلول ، و لن نبقى أمام إنابة لأن الإنابة بخلاف الحلول والتفويض لعدم وجود نص بخصوصها وغير منظمة قانوناً .

٣- الإنابة لا تتم إلا بصدور قرار من الجهة الإدارية الأعلى تحدد بمقتضاه السلطة أو الشخص الإداري الذي ستكلفه بممارسة صلاحيات الأصيل الغائب و مهامه ذلك أن الإنابة – كما ذكرنا- لا تطبق بحكم القانون و إنما يجب دائما إصدار قرار من السلطة الإدارية الأعلى لتحديد من سيمارس مهام الأصيل الغائب ، و لكن إذا كانت الإنابة لا تتم بداية إلا بقرار وبهذا تختلف عن الحلول وتتفق مع التفويض ، إلا أنها تتفق مع الحلول في النهاية من حيث أنها تنتهي

مثله بقوة القانون دون حاجة لإصدار قرار بذلك حتى و لو صدر هكذا قرار فإنه يعد قراراً كاشفاً و ليس قراراً منشئاً إذ إن الإنابة تنتهي قانوناً بمجرد عودة الأصيل أو تعيين خلف لـه .

٤- يمارس الموظف المكلف مكان الغائب الأصيل جميع الصلاحيات والمهام المنوطة بهذا الأخير[1] ، وبهذا تتفق أيضاً مع الحلول و تختلف عن التفويض ، فالتفويض هو دائما جزئي وأما الإنابة فهي كلية أي بكامل الاختصاص و ليس بجزء منه[2] .

ـ لتوضيح ذلك فيمايلي بعض الأمثلة :

ففي حال غياب أحد الوزراء لسبب ما – مهمة رسمية ، زيارة ، مرض استقالة تكليف بوظيفة أخرى ، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قرار بتكليف وزير آخر أو بتكليف أحد معاونيه أو رئيس مجلس الوزراء بممارسة الصلاحيات والاختصاصات المنوطة بالوزير الغائب ريثما يعود إلى عمله وفي حال غياب أحد المدراء العامين للمؤسسات العامة عن وظيفته لسبب ما ، يقوم رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير حسب الاختصاص بإصدار قرار بتكليف شخص إداري مكانه ريثما يعود إلى عمله وعندما يتغيب رئيس أحد الأفرع الأمنية عن وظيفته بسبب الإيفاد بمهمة اطلاعية أو بمهمة سرية إلى الخارج أو لاتباع دورة مسلكية في الداخل أو الخارج ، يقوم رئيس شعبة المخابرات أو وزير الدفاع أو رئيس الجمهورية حسب الأحوال بإصدار قرار بتكليف أحد نوابه أو رئيس أحد الأقسام بالقيام بمهامه حتى عودته إلى وظيفته .

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الوكالة التي تعني التعيين بصورة مؤقتـة علـى وظيفة أصيلها غائب لسبب ما و يمارس الوكيل جميع صلاحيات الأصيل ، والعهدة التي تعنـي إصدار قرار من الوزير أو السلطة صاحبة الحق بالتعيين بتكليف موظف للقيام بمهـام موظـف أخر بسبب غيابه عن وظيفته لسبب ما ، يمكن اعتبارهما صورة من صور الإنابة أو على الأقل قريبة الشبه جداً بالإنابة، ذلك أن الوكالة والعهدة تحتاجان كالإنابة إلى إصدار قرار من السـلطة المختصة ، و يمارس الوكيل والموظف المكلف بالعهدة كالنائب جميع صلاحيات واختصاصات الموظف الأصيل ، لكن الوكالـة والعهدة تختلفان عن الإنابـة لأن هـذه الأخيـرة غير منظمة قانوناً في حين ورد النص على الوكالـة والعهدة في قانون العاملين الأساسي الموحـد[*] .

---

[1] CE ٢٩ Janvier, ١٩٦٥; Mollaret, P. ٦١.

[2] Chapus, Rene ; Droit administratif, Tome I, Montvhrestien,و ١٩٩٦, P. ١٠٠٥.

[*]- نشير هنا إلى أننا لا يمكن اعتبار الوكالة و العهدة من قبيل التفويض ، ذلك أن هذا الأخير هو جزئي بينما الوكالة و العهدة كليتان أي بكامل اختصاص، و لا يمكن اعتبارهما حلولاً ، ذلك أن المشرع في الحلول يحدد بصريح النص

الفرع الثاني

الحلـــول

يقصد بهذه المؤسســة القانونيــة أنــه عندما يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل عن وظيفته لأي سبب أو يقوم به مانــع يحول بينه وبين مباشرة وظيفته فيحل محله عندئذ من عينه المشرع في ممارسة كامل صلاحياته ومهامه ، و ذلك دون الحاجــة لصدور قــرار من السلطة الإدارية بهذا الخصوص لأن الحلــول يطبق بقوة القانون والحلول لا يطبق ما لم تنص عليه النصوص التشريعية من دستورية أو برلمانية أو لائحيــة .

مــن الأمثلة التي كرسها المشــرع السوري على الحلــول نذكر ما نص عليه قانــون تنظيم الجامعــات في المــادة ٢٧ – في الفقــرة ج على أنه تؤول للوزير اختصاصات وظيفة رئيس الجامعة عند شغورها وما نصت عليه المادة ٣٤ من قانون الإدارة المحلية التي تنص على أنه في حال غياب المحافظ ينوب قائد شرطة المحافظة عنه بوصفه ممثلا للسلطة التنفيذية المركزية ، كما ينوب عنه نائب رئيس مجلس المحافظة في جميع الاختصاصات والمهام المتعلقة بالمجلس ومكتبه التنفيذي .

المثال الأكثر وضوحاً في هذا الخصوص ما نص عليه الدستور السوري في المادتين ٨٨ و٨٩ اللتين نظمتا الحلول مكان رئيس الجمهورية في حال شغور منصبه أو قيام مانع مؤقت أو دائم يحول بينه و بين ممارسة سلطاته الدستورية الضخمة ، إذ تبين المادة ٨٨ أنه يمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية أو النائب الذي يسميه صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها ، و إذا كانت الموانع دائمة ، وفي حالتي الوفاة و الاستقالة والمادة ٨٩ تبين أنه إذا شغر منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحياته وسلطاته .

الشخص الإداري الذي سيحل مكان الموظف الغائب ، وأما في الوكالة و العهدة فلا يحدد المشرع ذلك، بمعنى أخر إن الحلول لا يحتاج إلى صدور قرار من السلطات الإدارية أما الوكالة و العهدة فلا يتمان إلا بصدور قرار من السلطة الإدارية.

نستطيع من التعريف المعطى للحلول والأمثلة التي ذكرناها لتوضيحه أن نستخلص الشروط والخصائص التي يجب توفرها حتى يمكن اللجوء إلى تطبيقه ، وهـي :

١- يشترط لتطبيق الحلـول كالإنابة وبخلاف التفويض غياب صاحب الاختصاص الأصيـل لسبب ما أو أن يقـوم بـه مانـع يحول دون مباشرته لمهامه (سفر مرض مهمة رسمية - إجازة - استقالة – جنون - خرف - نقل - ندب ... إلـخ) .

٢- الحلول منظم بنص القانون[1] بمعنى أنه لا حلول ما لم يوجد نص تشريعي ينظمه ويحدد الجهة التي ستحل مكان الموظف الأصيل الغائب عن وظيفته ، وإذا لم يكن هناك تنظيم قانوني فنتحول إلى نظام إنابة و لا نبقى أمام حلول ، في هذه النقطة إذاً يختلف الحلول عن الإنابة ويتفق مع التفويض من حيث أن هذا الأخير منصوص عليه في القانون .

٣- الحلول ليس بحاجة إلى إصدار قرار بتكليف الموظف الذي سيحل مكان الموظف الغائب، لأن الحلول يطبق بقوة القانون كونه منظم من المشرع بصورة لا يترك فيه مجال للسلطة التقديرية للإدارة ، وإنما تكون سلطتها مقيدة تماماً بمعنى آخر فإن الحلول يتم بشكل آلي بمجرد غياب الأصيل ، إذ بغيابه تتحقق شروط تطبيق القاعدة القانونية التي تنص على الحلول .

٤- يمارس الموظف الحال جميع الصلاحيات والسلطات المناطة بالموظف الغائب وبنفس المدى والشروط والقيود القانونية بمعنى أنه ما لا يجوز للأصيل لا يجـوز للحـال ، هـذا ما يظهر بشكل واضح من التعابير التي استخدمها المشرع ، ففي قانـون تنظيم الجامعات نص على أن تـؤول للوزيـر صلاحيات رئيس الجامعـة ، وفي الدستور نصت المـادة ٨٨ على أن يمارس نائب الرئيس صلاحيـات رئيس الجمهورية ، إن اللفظ الذي استخدمه المشرع مطلق والمطلق يجري على إطلاقـه ما لم يرد ما يقيده وقد يكون المشرع أكثر وضوحا و ذلك بالنص على أن يمـارس الموظف الحـال جميـع الصلاحيـات والمهـام المناطـة بالموظف الغائب ، كما فعل في قانون الإدارة المحلية في المادة ٣٤ وفي المادة ٨٩ من الدستور ، بنـاء عليـه فـإن القـوة القانونيـة للقـرارات الصادرة عن الموظف الحال تتمتـع بالقوة نفسها التي تتمتع بها القرارات الصادرة عن الأصيل وليس قوة القـرارات الصـادرة عن الموظف الحـال في هذه النقطة يتفق الحلول مع الإنابة ويختلف عن التفويض .

---

[1] CE, ٢٥ Octobre ١٩٥٧ ; Societé du parc à essence de Chambry, P. ٥٥٤, AJ ١٩٥٧,٢, P. ٤٥٩, Chro. J.Fournier et G.Braibant.

تطبيقاً لما سلف نبين أنه إذا غاب رئيس الجمهورية أو منعه مانع فإن نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء -حسب الأحوال- يحل مكان رئيس الجمهورية في جميع الصلاحيات والمهام المناطة برئيس الجمهورية ؛ أي يتصرف نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء وكأنه رئيس جمهورية تماماً ، وإذا غاب المحافظ فإن قائد الشرطة في المحافظة ونائب رئيس مجلس المحافظة يصبحان كالمحافظ تماماً كل فيما يخصه هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن قرارات نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء تكون لها قوة القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية ، ولقرارات قائد الشرطة ونائب رئيس مجلس المحافظ قوة قرارات المحافظ ، ولكن لا يجوز للموظف الحال أن يتجاوز حدود الوظيفة المنوطة بالموظف الأصيل وإلا وقع تصرفه مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب عدم الاختصاص ، فلا يجوز لنائب رئيس المكتب التنفيذي في المحافظة ، حسب المحكمة الإدارية العليا السورية أن يصدر قراراً متضمناً إنهاء خدمة أحد العاملين أو إنهاء وكالة أحدهم ، ذلك أن نائب رئيس المكتب التنفيذي ينوب عن المحافظ في أمور الإدارة المحلية ولا ينوب عنه في اختصاصه بتسريح العاملين باعتبار أنه يمارس هذا الاختصاص بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية، وعلى هذا قضت المحكمة بإلغاء القرار الصادر عن نائب رئيس المكتب التنفيذي القاضي بإنهاء خدمة أحد الوكلاء بصفته صادراً عن غير مرجعه المختص[1] .

[1] المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم ٢/١١٠/ في الطعن رقم ٥٩٢ لعام ١٩٩٩ .

الفرع الثالث

التفويـض

كثير من السلطات والأشخاص الإداريين يعجز عن ممارسة جميع الاختصاصـات المنوطـة به بشكل شخصي مـع أن تحسين العلاقة ما بين المواطـن والإدارة يتطلب السرعـة في إنجـاز الخدمـة للمواطن ، إذ كثيرا ما يشكو المواطن من البطء الشديد للإدارة في إنجاز المعاملات للمواطنين وذلك بسبب المركزيـة ، من أجل ذلك ، و لكي يتم القضاء على البطء ويتم إنجـاز المعامـلات بالسرعة المقبولة سمح المشرع للسلطات التي تعاني العجز في إنجـاز المعامـلات أن تفوض بجزء من مهامها إلى سلطات أخـرى وموظفين آخرين .

فالتفويض إذاً هو مؤسسة قانونية تسمح للرئيس الإداري الأعلى بتفويض جزء من اختصاصاته إلى موظف في مستوى أدنى في موضوع أو عدد من الموضوعات ، وذلك بقصد تخفيف العبء عنه وبغية تحقيق السرعة في أداء الخدمات وممارسة الاختصاصات لا سيما وأننا في زمن زادت فيه أعباء الإدارة ومهامها بشكل يفوق كل تصور وأصبح من اللازم السماح للرئيس الإداري بتفويض جزء من ممارسة اختصاصاته .

لذلك يجب أن تتحقق شروط محددة حتى يعد تفويضاً قانونياً يعتد به في إطار ممارسة الاختصاص من قبل الموظف المفوض إليه القيام بجزء من اختصاصات الرئيس الإداري وبدون تحققها يعتبر التفويض باطلاً ، وكذلك جميع الأعمال الناتجة عنه باطلة وتتمثل هذه الشروط بمايلي :

١- يجب أن يكون التفويض مسموحاً به بنص قانوني ، أي أن المشرع سمح بالتفويض بالاختصاص[1] وأن يكون النص القانوني الذي أجاز التفويض من مرتبة النص القانوني الذي قرر الاختصاص للأصيل ، فالاختصاصات الدستورية لا يجوز التفويض بها إلا بنص دستوري ، وإذا كان هناك نص قانوني صادر عن البرلمان قد أجـاز التفويض باختصـاصات

---

[1] CE ٢٥ février ١٩٤٩, Roncin P. ٩٢; ١٧ juin ١٩٥٥, Adjemian, P. ٣٣٤.

دستوريـة فـإن هـذا التفويـض يعد باطـلاً وجميع مـا يتمخـض عنـه باطـلاً وهكـذا تكمـن الحكمة من وراء وجود نص يسمـح بالتفويـض إلى أن الاختصـاص مقـرر للموظـف بنـص قانونـي على أنه واجب عليه و ليس حقاً شخصياً يجوز له أن يتصرف به كيفما يشاء أو أن يتنازل عنـه لغيره من دون إجـازة من المشـرع ، ولهذا فإنـه إذا لـم يسمح المشرع بنص قانونـي بالتفويض يكـون التفويض باطـلاً ، وكذلك كـل مـا صدر بالاستناد إليـه باطـلاً دون الحاجـة لبحث شـروط صحة التفويض الأخـرى .

فقـد عدت المحكمة الإدارية العليا السورية ومن قبلها محكمة القضاء الإداري السورية أن التفويض المعطـى من قبل اللجنة المشكلة بموجب المرسوم التشريعي – ٢٢ – لسنـة ١٩٧٣ لتسوية الخلافـات الناجمة عن تطبيق قانون تنظيم المدن وعمرانها في حلب إلى المجلس البلدي لمدينة حلب دون إجازة من المشرع باطل ، وكل تصرف صدر عن هذا التفويض يعد باطلاً أيضاً لأنه لم يرد في المرسوم المذكور نص يجيز لهذه اللجنة تفويض الاختصاص الذي أناطه بها هذا المرسوم[1] .

ونصت المادة الثانية من القانون رقم ١٠٦ العام ١٩٥٨" و من حيث أن مؤدى النص المتقدم[2] أن المشرع قد خول الوزير صاحب العلاقة بالذات صلاحية تحديد العقارات التي تقوم بخدمة لها صفة النفع العام ولم يرد في باقي مواد القانون المذكور أي نص يسمح للسيد الوزير بتفويض غيره في ممارسة هذه الصلاحية الموكولة إليه"[3] وبالتالي فإذا ما فوض الوزير هذه الصلاحية التي خوله القانون ممارستها بالذات فإن التفويض يعد باطلاً والتصرف الصادر عن المفوض إليه يعد أيضاً باطلاً .

٢- يجب أن يكون التفويض واضحاً ومحدداً[4] وأن يتم من الموظف الأصيل المفوض إلى الموظف المفوض إليه ، و ذلك ضمن الحدود والقيود التي وضعها النص القانوني الـذي أجـاز التفويض ، فإذا منع مثلاً المشرع بموجب النص التفويض ببعض المسائل أو

---

1 المحكمة الإدارية العليا السورية، سجل الأحكام، القرار رقم ٩ الصادر في ٢٤- ١ - ١٩٧٧.

2 تقصد المحكمة الإدارية العليا السورية نص المادة الثانية من القانون رقم ١٠٦ لعام ١٩٥٨ التي تنص على " يحدد الوزير المختص العقارات التي تقوم بخدمة لها صفة النفع العام بقرار منه لا يخضع لأي طريق من طرق المراجعة".

3 المحكمة الإدارية العليا السورية، سجل الأحكام، القرار رقم ١٧٥ تاريخ ٢٢- ٥- ١٩٧٨ .

4 CE ٢٨ février ١٩٦٤, FEN, P. ١٥٠.

الموضوعات نظـراً لأهميتها فلا يجوز عندئذ للمفوض أن يفوض غيره القيـام بها وعليه أن يحتـرم مـدة التفويض إذا ما حدد لـه المشرع مـدة معينة ، وأن يفوض لمن أجاز المشرع التفويض إليهم ، فقد سمح المشرع في قانون تنظيم الجامعات لرئيس الجامعة أن يفوض أحد نوابه ببعض اختصاصاته ولايجوز له أن يفوض بها إلى أمين الجامعة أو إلى أحد العمداء في الكليات .

٣- لا يجـوز أن يكون التفويض بكامـل الاختصاص[5] وإنما يجب أن يكون جزئيـاً ، أي ببعض الاختصاصات وليس بجميعها ، بمعنى آخر في موضـوع أو عـدة موضوعـات معينـة ومحـددة ذلك ، إن التفويض يجب أن يكون محدداً و واضحاً ، فالتفويض الكلي والشامـل يعد باطـلاً ذلك أن الرئيس الإداري يبقى دون عمل إذا فوض بكامل اختصاصاته وليس هـذا ما قصده المشرع مـن مؤسسة التفويض لا بل يذهـب عكس مـا قصـده المشرع ، إذ أن المشرع قصد أن يتم تخفيف العبء عن الرئيس الإداري وليس التنازل الكامل عن المهام الوظيفية وعدم الاستفادة من خبراته الإدارية والعلمية والفنية ، ذلك أن الرئيس غالباً ما يكون ذا خبرات ومهارات وكفاءات محددة.

ونستنتج ذلك أيضـاً مـن النصوص التشريعية التي تجيز التفويض حيث يكـون المشـرع في هذا المجال واضحاً ، و ذلك بالنص على أن يقوم الرئيس الإداري (رئيس الجمهوريـة - رئيس مجلس الـوزراء – الوزيـر- المديـر العـام – المحافـظ - رئيس الجامعـة) بالتفويض ببعض اختصاصاتـه وليس بكاملها ، فكلمة (بعض) تفيد جزءاً من الاختصاصات وليس كلها ، ومما هو ملاحظ في هذا الصدد وتأكيداً لما سبق وأسلفناه أن النص القانوني ينص في حالة التفويض كلمة (ببعض) أو جزء من الاختصاصات ولا ينص (بكامل) أو بجميع الاختصاصات .

٤- يجب على المفوض إليه أن يحترم حدود قرار التفويض ، فليس له إذن أن يقرر أو أن يبت في موضوع أو مسألة خارجة عما فوض به أصلاً ، و إلا عد باطلاً القرار الذي اتخذه خارج حدود قرار التفويض ، تطبيقاً لذلك فإذا ما فوض وزير الإدارة المحلية المكتب التنفيذي لأحد مجالس المحافظات فإن ذلك ينصرف إلى اختصاصاته الواردة في قانون الإدارة المحلية دون غيرها ، وبالتالي إذا ما اتخذ المكتب التنفيذي قراراً خارج الصلاحيات الواردة في قانون

[5] CE ١٣ mars ١٩٤٩, Couvrat, P. ٢١٦, D. ١٩٥٠ P. ٧٧.

الإدارة المحلية فإنه يكون قد تجاوز حدود التفويض المعطى إليه من الوزير وما يصدر عنه يعد إذاً باطـلاً [1] .

٥- إن التفويض ليس دائماً وإنما هو إجراء مؤقت بطبيعته يصدر لمدة محددة ، كما أن المفوض يستطيع إنهاء التفويض وذلك بإلغاء أو سحب قرار التفويض ، فعلى المفوض إليه أن يحترم المدة الزمنية للتفويض و ذلك بممارسة الاختصاصات المفوضة إليه خلال فترة التفويض، ويعد باطلاً كل تصرف اتخذ خارج فترة التفويض ومشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني .

٦- إن القـرار القاضي بالتفويض يجب أن يتـم نشره [2] حتى يعتد به وتصبح ممارسة المفوض للاختصاصات قانونية ، ذلك أن هذا القرار هو قرار تنظيمي و وسيلة العلم بهذه القـرارات حسب المشرع من قانون مجلس الدولة هـي النشر ، والنشر يفترض أن يكون القرار القاضي بالتفويض مكتوباً ، وإذا لم يتم نشر القرار فإنه يكون باطلاً من شأنه التأثير أيضاً على مشروعية القرارات الصادرة بناء على هذا التفويض [1] وإن إجراء النشر بشكل لاحق على إصدار القرار لا يصحح العيب الذي شابه وإنما يبقى القرار باطلاً وغير مشروع [2] .

من الجدير ذكره في هذا الصدد أن القرارات الصادرة عن المفوض إليه تتمتع بالقوة القانونية للقرارات الصادرة عنه وليس بقوة القرارات الصادرة عن المفوض، فالقرارات الصادرة عن نائب رئيس الجامعة بناء على تفويض من رئيس الجامعة تتمتع بقوة قرارات نائب رئيس الجامعة وليس بقوة قرارات رئيس الجامعة ، والقرارات الصادرة عن وزير الدفاع بناء على تفويض من رئيس الجمهورية تتمتع بقوة القرار الوزاري و ليس بقوة القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية، بناء عليه يجب على المفوض إليه أن لا يخالف القرارات الصادرة عن المفوض وإلا يعد مخالفاً لمبدأ المشروعية الذي يقضي بالتزام السلطات الأدنى بقرارات السلطات الأعلى باعتبار أن أعمال هذه الأخيرة لها قوة قانونية أعلى .

---

[1] المحكمة الإدارية العليا السورية . سجل الأحكام ، القرار رقم ١٧٥ تاريخ ٢٢- ٥-١٩٧٨ .

[2] CE Ass. ١٧ février, ١٩٥٠, Menynier, P. ١١١.

[1] CE ٢ décembre ١٩٥٩, Sociètè Bordeaux mond export, P. ٦٤١ ; ٢٨ juin ١٩٦١, Mlle Laurivain, P. ٤٣٨ .

[2] CE ٢٠ janvier ١٩٨٦, Martin-Charlot, DA ١٩٨٦, N ١٣٧ ; ٢٩ janvier ١٩٦٥, Mollaret, P. ٦١.

الفرع الرابع

طريقة تنظيم التفويض

أما ما يتعلق بالطريقة التي نظم بها المشرع التفويض ، فإننا نميز بين أسلوبين اتبعهما المشرع لتنظيم التفويض وهما : الأسلوب العام والأسلوب الخاص :

أولاً ـ الأسلوب العـام : الذي يقصد به وجـود قانون ينظم كيفية وآلية التفويض بشكل عام من قبل السلطات المختصة ، و هـو ما قـام به المشرع السوري في المرسوم التشريعي رقم ٦٩ تاريخ ٤-٩-٢٠٠٥ حيث نظم التفويض في المواد الواردة فيه على الشكل التالي :

١- يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة .

٢- يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العامين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة النافذة .

٣- يجوز للمدير العام في المؤسسات العامة و الشركات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة أن يعهد بقرار منه إلى معاون المدير ومديري الفروع ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة .

٤- يجوز للمدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري أن يعهد بقرار منه إلى معاون المدير ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة .

٥- لا يجـوز للوزير أن يعهد لغيره بالاختصاصات التي أوكلها المشرع إليه بالذات دون غيره .

ثانياً ـ الأسلوب الخاص: يقصد بهذا الأسلوب أن يقرر المشرع في بعض القوانين التي يصدرها في مجالات معينة بالسماح للرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد معاونيه . من هذا القبيل ما ورد في المادة ١٠٣ من الدستور السوري التي أجاز بموجبها المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض سلطاته و صلاحياته باعتباره قائداً أعلى للجيش والقوات المسلحة إلى كبار القادة العسكريين وما ورد في قانون الإدارة المحلية في المادة

٢٨ الفقرة ج التي سمحت للسلطة المركزية تفويض المحافظ ببعض صلاحياتها ، وما ورد أيضاً في قانون تنظيم الجامعات حيث أجازت المادة ٣١ لرئيس الجامعة أن يفوض بجزء من صلاحياته إلى نوابه في حدود اختصاصاتهم وأجازت المادة ٣٨ منه في البند ٢٤ لمجلس الجامعة تفويض رئيس الجامعة ببعض صلاحياته والمادة ٥٢ منه التي سمحت لعميد الكلية أن يفوض ببعض صلاحياته إلى أحد نائبيه ، وما ورد في المادة ١١٤ من قانون العاملين الأساسي الموحد التي نصت على أن تعويض الانتقال يعطى بناء على إذن سفر موقع من المدير العام أو من يفوضه أو من المحافظ أو من يفوضه أو مديري المناطق أو من يفوضونهم من مدراء النواحي ... إلـخ [1] .

[1] ((قانون العاملين الأساسي الموحد ، رقم (١) الصادر عام ١٩٨٥ ، المادة ١١٤)) .

الفرع الخامس

مبدأ التخصص كوسيلة للالتزام بالاختصاص

يعني التخصص أن يسند إلى شخص القيام بعمل واحد أو بأعمال متشابهة بطبيعتها بحيث يستطيع اتباعها أكثر من غيره بحيث يكون متفرغاً لأداء هذه الأعمال بصفة مستمرة من أجل إجادتها .

وتزداد الحاجة بطبيعة الحال إلى إعمال مبدأ التخصص كلما ازدادت درجة النمو والحضارة في المجتمع، وكلما ازداد حجم الجهاز القائم على الإدارة ، ومما هو مؤكد أن الكفاية الإدارية تزداد كلما ازداد التخصص في مجال العمل في الإدارة العامة ، وأن هذه القاعدة لا تعدو في حقيقتها سوى تطبيقاً لقاعدة أخرى تقضي بوجوب تقسيم العمل داخل الهيئات الإدارية ، ذلك أنه ما دام العمل الإداري يعد عملاً جماعياً فمن الضروري وهو تقضي به المصلحة العامة أن يناط بكل موظف مهمة أداء عمل واحد معين يتفرغ له ويجيد القيام به .

وقد طبق مبدأ التخصص في بادئ الأمر في نطاق المشروعات الخاصة بعد أن أكده (تايلور) ثم شاع تطبيقه في مجال المصالح الحكومية ، إن تجاهل هذا المبدأ يؤدي إلى تضارب في الاختصاصات ، ذلك أن الإنسان ميال بطبعه إلى توسيع اختصاصاته حتى يستطيع إقناع الآخرين بأهميته وكبر حجم سلطاته .

ولذلك يقف مبدأ التخصص حائلاً دون تحقيق هذه السعادة الوهمية التي تضر بالصالح العام، ولوقف النزعة البشرية التي تلازم بعض بني الإنسان في الرغبة في الظهور بمظهر العالم أو الخبير بكل أمور الدنيا ، هذا فضلاً عن أنه يوفر للموظف الجهد المادي والذهني، لأن نشاطه سوف يكون مقصوراً بطبيعة الحال على عمل واحد أو على أعمال ذات طبيعة متجانسة.

ومن الفوائد الكبيرة لقاعدة التخصص :

١. إمكان استخدام كفاءات أكثر ملائمة في النواحي المختلفة .
٢. إن التخصص في العمل يزيد من الخبرة ويهيئ فرصاً أكثر ملائمة لكل من الهيئة وعمالها .
٣. يساعد على استخدام الوسائل الحديثة في الأعمال الكتابية والحسابية ، وبذلك تقل الحاجة إلى استخدام الأيدي العاملة .

من خلال استعراض هذا المبدأ وفوائده نستطيع أن نقرر ونؤكد مدى الاتصال الوثيق بين مبدأ التخصص في نطاق علم الإدارة من الناحية العملية وبين الاختصاص في نطاق القانون الإداري من الناحية النظرية ، والذي يتأكد من خلال هذا المبدأ ، حيث أن توزيع الاختصاصات وإناطة الأعمال بأشخاص القانون العام من أجل جودة العمل وكفاءة أعمال الإدارة يؤكد أنه لا يمكن أن يقوم بهذه الأعمال أحد غير الشخص الذي حدده القانون للقيام به ، وإذا ما قام به الأخير فهذا يعني أن العمل لن يكون على غير السوية والكفاءة المطلوبة لتحقيق الصالح العام ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى يؤدي إلى خرق للقوانين واللوائح ، وهذا ما يجعل العمل مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي يستوجب إلغاء الأعمال الصادرة في الأحوال المذكورة .

فهذان الأمران - مبدأ التخصص ومبدأ الاختصاص- هما وجهان لعملة واحدة ، ولكن لكل منهما فوائده ومزاياه وعمله ونتائجه القانونية التي تختلف عن نطاق النتائج القانونية للآخر وعمله وفوائده .

ومبدأ التخصص بصفته يقضي بضرورة التزام العامل بالقيام بالمهام الوظيفية المعينة والمحددة قانوناً فإنه يسهل مهمة القاضي في الكشف عن عيب عدم الاختصاص ، إذ إن قيام الموظف غير المختص بإتخاذ قرار أو تصرف في موضوع غير متخصص فيه فهذا يعني ما يعنيه أنه قد وقع في عيب عدم الاختصاص[1] .

---

١ ((الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا ، (الإدارة العامة) ، الناشر الشباب ، (د.ت) ، ص ١٩١ – ١٩٣))

المبحث الثانـي

صور عيب عدم الاختصاص

يميز القضاء خلافاً للقانون بين صورتين من صور عيب عدم الاختصاص وهما عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم، وهذا ما سنبحثه في المطلبين الأول والثاني ضمن هذا المبحث .

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص البسيط

بعد أن توسعت مهام ونشاطات واختصاصات الدولة المعاصرة بشكل كبير يفوق كل تصور إثر تبدل وتغيير مفهوم الدولة من الدولة الحارسة إلى مفهوم الدولة المتدخلة، وازدادت الخدمات العامة التي تؤديها الدولة في الكم والنوع، وبات من المتعذر على أجهزة الإدارة وحدها مهما بلغ الشخص الإداري من الكفاءة والمهارة أن يؤدي بمفرده مهام النشاط الإداري للدولة، لذلك نلاحظ أن المشرع عبر القوانين واللوائح يوزع الاختصاصات والمهام الإدارية بين مختلف الأجهزة الإدارية والسلطات، إذ قد يعطى ممارسة اختصاص معين إلى فرد (رئيس الدولة ، وزير ، مدير عام ، رئيس مجلس وزراء ، محافظ ... إلـخ) أو أن ينيط ممارسة اختصاصات معينة بهيئة جماعية كمجلس الوزراء ومجالس المحافظات ، مجالس الإدارة ، المجالس الجامعية .. الـخ .

من الجدير بالذكر أن ننوه في هذا الصدد إلى أن دراسة موضوع تحديد مصادر اختصاصات الموظفين العموميين ليست دون فائدة علمية وعملية إذ إن دراستها تفيد في الكشف عن مدى جسامة عيب عدم الاختصاص المرتكب من قبل الموظفين الإداريين ، وبناء عليه يتخذ صورة عدم الاختصاص الموضوعي ، إلا أن عدم الاختصاص البسيط لا يتجلى فقط في هذه الصورة وإنما يتخذ أيضاً صوراً أخرى ، وهي حالة ما إذا اتخذ الموظف المختص القرار الإداري ولكن دون مراعاة القيود الزمنية فيعد هنا أنه ارتكب عيب عدم الاختصاص ولكن عدم اختصاص زمني ، وحالة اتخاذ الموظف لتصرف أو لقرار ما ولكن خارج الحدود الجغرافية أو

المكانية للنطاق المحدد له من قبل المشرع لممارسة اختصاصاته، ويتخذ عيب عدم الاختصاص هنا شكل عدم الاختصاص المكاني[1] .

بناء على ما تقدم سندرس هذا الموضوع في هذا المطلب في ثلاثة فروع على النحو التالي :

ـ الفرع الأول : عيب عـدم الاختصاص الموضوعي .

ـ الفرع الثاني : عيب عـدم الاختصاص المكاني .

ـ الفرع الثالث : عيب عـدم الاختصاص الزمني .

[1] ((الدكتور سامي جمال الدين ،(الرقابة على أعمال الإدارة) ، منشأة المعارف ، مصر)) .

الفرع الأول

عيب الاختصاص الموضوعي

لقد وزع المشرع ممارسة الاختصاصات في المواضيع الإدارية بين عدة موظفين وعدة هيئات إدارية حسب القوانين النافذة ، وبالتالي لا يجوز لموظف معين أو هيئة معينة أن تصدر قراراً في موضوع جعله المشرع من اختصاص فرد أو هيئة أخرى ، وهذا ما يسمى عيب عدم الاختصاص الإيجابي وهناك ما يسمى بعيب عدم الاختصاص السلبي الذي يتجسد في امتناع سلطة إدارية عن مزاولة اختصاصها المنصوص عليه قانوناً سواء أكان بقصد أم بغير قصد ، كما لو رفض أحد المديرين إصدار قرار يدخل في اختصاصه لاعتقاده بأن قراراً صدر في هذا الموضوع عن هيئة معينة بالكل الذي يمنعه من ذلك، في حين يظهر أن مهمة تلك اللجنة هي مهمة استشارية بحتة أو إذا ما امتنع أحد الوزراء عن ممارسة سلطته الرئاسية لاعتقاده أنه لا يملك تلك السلطة .

والقاعدة المتبعة في هذا الخصوص أن ينسب القرار الإيجابي إلى الموظف الذي يحمل القرار توقيعه حتى ولو تصرف بناء على أمر من رئيسه أما القرار السلبي بالرفض فيعد صادراً من الجهة التي عينتها النصوص القانونية لممارسة التصرف التي وجه إليها التظلم .

فالاختصاصات الداخلة في صلاحيات الوزراء لا يجوز أن يمارسها رئيس مجلس الوزراء أو نواب الوزراء ، ولا يجوز لرؤساء الجامعات أن يمارسوا صلاحيات نواب رئيس الجامعة ولا يجوز لوزير التعليم العالي أن يمارس صلاحيات رؤساء الجامعات أو صلاحيات معاوني الوزير ... إلـخ .

وأوضـاع هـذا العيب متعـددة :

فقد يكون مرجعه إلى اعتداء موظف أدنى ، أي موظف مرؤوس علـى اختصاصـات موظف أعلى؛ أي على اختصاصات رئيس أو العكس باعتـداء الـرئيس علـى اختصاصـات مرؤوسه أو ما يشابه ذلك، كاعتداء السلطة الوصائية على اختصاص الهيئة اللامركزية، وأخيراً فقد يكون مرجعه إلى عيب تفويض السلطة أو في حلول سلطة محل أخـرى .

وعليـه سنتناول دراسـة أوضـاع هـذا العيب تباعـاً :

أولاً ـ اعتداء الرئيس على اختصاصات مرؤوسه :

تتميز الوظيفة الإدارية بأن الموظفين يرتبطون بقاعدة التسلسل الإداري أو الهرم الإداري حيث يتوزع الموظفون على مراتب ودرجات متصاعدة يعلو بعضها بعضاً ، تبدأ من أسفل الهرم حيث نجد صغار الموظفين والموظفين التنفيذيين حتى تصل إلى أعلى الهرم حيث نجد كبار الموظفين الإداريين الذي يتمثل في الوزير على مستوى الوزارة باعتبار أن الوزير يعد دستورياً الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة، وقد تصل إلى رئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية باعتبار أن الدستور أناط به سلطة ممارسة السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب وفق الأحوال المبينة في الدستور، وأناط به رسم السياسة العامة للدولـة .

واستناداً إلى قاعدة التسلسل الإداري فإن ممارسة المهام الإدارية يجب أن تناط بالرئيس الإداري بينما تقتصر مهمة المرؤوسين على إبداء الآراء والاقتراحات والتنفيذ، ولكن ليس هناك ما يمنع المشرع أن ينيط ممارسة اختصاص معين في مواضيع محددة بشكل نهائي إلى بعض المرؤوسين، فعندئذ يجب على الرئيس الإداري أن يحترم الاختصاصات التي منحها المشرع إلى نوابه، وإذا قام الرئيس الإداري الأعلى بممارسة الاختصاصات التي أدخلها المشرع لنوابه ومرؤوسيه، وأيضاً إذا قام هو؛ أي الرئيس الإداري بممارسة الصلاحيات التي أدخلها المشرع بصلاحية المرؤوس فإنه يقع في عيب عدم الاختصاص يتمثل في اعتداء سلطة عليا على اختصاص سلطة دنيا .

تطبيقاً لما سبق لا يجوز لرئيس الجمهورية مثلاً أن يمارس الاختصاصات المنوطة برئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المدراء العامين، ولا يجوز للوزير أن يمارس اختصاصاً أدخله المشرع في اختصاص المحافظين ولا يجوز لهؤلاء الأخيرين أن يمارسوا اختصاص هو من اختصاص رؤساء المجالس البلدية أو القروية ولا يجوز لرئيس الجامعة أن يمارس اختصاصات نوابه أو عمداء الكليات ولا يجوز للمدراء العاملين ممارسة اختصاصات معاونيهم ولا يجوز للسلطة المركزية أن تمارس الاختصاصات التي جعلها المشرع من اختصاص هيئات الإدارة المحلية ... وهكذا .

وقد وجدنا تطبيقاً حياً لهذا المبدأ في حكم مجلس الدولة المصري الصادر في عام ١٩٥٣م، وقد جاء فيه ((أن المادة السابعة من لائحة الخفر الصادر في ١٩٣٨ م قد خولت للمأمور بعد الاستئناس برأي العمدة أن يوافق على تجديد تطوع رجال الخفر الذين يرغبون في ذلك وأن مقتضى هذا النص أن للمأمور تحت إشراف وزير الداخلية الحق في التجديد وأنه ليس للمدير بعد أن يستعمل المأمور تلك السلطة التي يستمدها من القانون أن يلغي قراره، وحكمة ذلك قائمة على أن المأمور هو المسؤول الأول والمشرف الأول في مركزه عن الأمن العام[1])) .

وقد يحدث في العمل أن يدعو الرئيس مرؤوسه إلى اتخاذ قرار من القرارات التي تدخل في اختصاصه ، فإذا أطاع المرؤوس هذه الدعوة أو هذا الأمر فما مدى مشروعية هذا القرار ؟

لقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار مثل هذه القرارات مشروعة وذلك أنها صادرة عن الموظف الذي أناط به المشرع ممارسة هذا الاختصاص حتى لو أنه مارسه بناء على أمر من رئيسه أو من تلقاء نفسه فالحالتان سواء بالنسبة للاختصاص .

وقد يجعل المشرع موضوعاً معيناً ذا اختصاص مشترك بين السلطة الرئاسية والجهة المرؤوسة، ولكن اختصاص هذه الأخيرة مقيداً بما توصلت إليه السلطة الأعلى، وإلا صار عملها غير مشروع ، وأوضح مثال على ذلك سلطات البوليس، فدستور سنة ١٩٤٦ م في فرنسا يخول رئيس الوزراء استعمال سلطات البوليس في نطاق الدولة كلها فإذا ما أصدر رئيس الوزراء لوائح بوليس عامة فلكل من المدير أو العمدة أن يتخذ إجراءات بوليس خاصة مشددة بإقليمه إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك، ولكن عليه في هذه الحالة أن لا يخرج عن مضمون القرار الذي أصدره رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) وإلا صار عملاً باطلاً غير مشروع لمخالفته قرار السلطة الأعلى ، بمعنى آخر له ممارسة هذا الاختصاص ولكن ضمن الضوابط والقيود التي وضعها رئيس الوزراء، ذلك أن قوة عمل رئيس الوزراء أعلى قيمة قانونية من القرار الصادر عن السلطات الأدنى .

ومن التطبيقات القضائية لهذه الحالة ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها الصادر في القضية ذات الرقم /١٩٥٦/ لعام ١٩٩٨ الذي تتلخص وقائعه في إلغاء القرار الصادر عن رئاسة جامعة حلب بعد صدور قرار تعيين المدعي الذي تقدم لمسابقة التعيين

[1] _ حكم مجلس الدولة المصري الصادر عام ١٩٥٣

لعضوية الهيئة التدريسية بكلية الزراعة الصادرة بالإعلان الوزاري رقم /١٠٣٥٠/ تاريخ ١٩٨٩/١١/١، وذلك أن تقرير اللجنة المشكلة لتقييم نتاجه العلمي أكد بالأكثرية أن نتاجه لا يرقى به لشغل وظيفة مدرس، لذلك امتنعت عن إصدار قرار تعيينه على الرغم من أن المجالس الجامعية المختصة بما فيها مجلس الشؤون العلمية للجامعة وافقت على تعيين المدعي مدرساً متمرناً للتدريس تأسيساً على أن نتاجه العلمي يرقى به لشغل هذه الوظيفة، ذلك أن المحكمة اعتبرت أنه طالما أن النتاج العلمي للمدعي يرقى لشغل هذه الوظيفة، وطالما أن النتاج العلمي للمدعي بعد الموافقة عليه من مجلس الشؤون العلمية يعد مؤهلاً لتعيينه في الهيئة التدريسية في كلية الزراعة فإن رفض الإدارة تعيين المدعي في غير محله القانوني وقابلاً للإلغاء ، وإن تمسك الإدارة بقرار لجنة التقييم وامتناعها عن تعيين المدعي استناداً إلى هذا السبب يكون في غير محله القانوني، ذلك أن القرار النهائي لتقييم النتاج العلمي يعود وفق قانون تنظيم الجامعات وقرار مجلس التعليم العالي رقم /١٩١/ الصادر بتاريخ ١٩٧٩/٤/١٢ م الذي عده مجلس الشؤون العلمية في الجامعة هو السلطة المختصة في الفصل في موضوع تقييم النتاج العلمي في حال الاعتراض على تقرير لجنة التقييم العلمي في المجالس [1] .

ويمكن القول إن المشرع في قانون تنظيم الجامعات حدد السلطات الجامعية الإدارية والمجالس الجامعية المختصة بإصدار القرارات المتعلقة بالجامعة، وجعل من مجلس الجامعة صاحب السلطة النهائية في اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الجامعة ، إلا أن المشرع أخرج أحياناً - وبصورة استثنائية- ممارسة بعض الاختصاصات من مجلس الجامعة وأناط ممارستها بالمجالس الجامعية الأدنى في الجامعة، وذلك مثل مجلس الشؤون العلمية أو مجلس شؤون التعليم المفتوح أو مجلس البحث العلمي أو مجلس شؤون الطلاب ، ومن الاختصاصات التي أناطها المشرع بمجلس الشؤون العلمية اختصاص تقييم النتاج العلمي لأعضاء هيئة التدريس ولهذا ينبغي على هذا المجلس ممارسة الاختصاص بشكل نهائي من دون تدخل من مجلس الجامعة، ويكون فيه اعتداء من سلطة عليا على اختصاص سلطة دنيا أناط بها المشرع بصورة نهائية صفة اتخاذ بعض القرارات وتأسيسا على هذا كان قرار المحكمة المذكورة فيما سبق .

[1] - المحكمة الإدارية العليا السورية ـ سجل الأحكام ، القرار رقم /٤٠٩/ تاريخ ـا ١٩٩٩/٦/٢١ .

ثانياً ـ اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس :

تعد السلطة الرئاسية في النظام الإداري الركيزة الأساسية الجوهرية في الوظيفة العامة التي تسمح للرؤساء بحفظ الأمن والولاء في الوظيفة العامة والسماح بحسن تأدية الخدمات العامة، وذلك لما تعطيه للرئيس من سلطات على المرؤوسين بما تمنح للرئيس من رقابة سابقة وسلطات تعقيب واسعة تذهب إلى حد إلغاء العمل وتحويره ، لا بل حتى إلى الحلول محل المرؤوسين في اتخاذ التدابير اللازمة، وبمعنى آخر يجب على المرؤوسين أن يتبعوا الرؤساء وينفذوا أوامرهم وتوجيهاتهم أي ألا يتعدى ويتدخل في أعمال الرئيس ، وبما أن للرئيس هيمنة على أعمال المرؤوسين فإن تعدي المرؤوسين على أعمال الرؤساء يبدو للوهلة الأولى غير ممكن ونادر الحصول .

والتطبيق والواقع العملي أفرزا لنا حالات اعتداء من قبل السلطة الدنيا على اختصاص السلطة الأعلى .

ومن تطبيقات هذه الحالة ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية حكمها الصادر بالقرار /٥٧٣/ بالطعن /٤٤١/ لعام ١٩٩٦ ، بإلغاء قرار المدير العام للمؤسسة العامة للتجارة الخارجية النسيجية رقم /١١٦/ تاريخ ١٩٩١/١٢/٣١ القاضي بقبول استقالة مدير قسم التصدير في المؤسسة ذلك أنه حسب أحكام المادتين ١٣٤ و ١٣٥ من قانون العاملين الأساسي فإن قبول الاستقالة يتم بالنسبة لوظائف المديرين في المؤسسات العامة ومنشآت القطاع العام وشركاته بقرار من الوزير المختص بعد استطلاع رأي المدير العام ويعد الوزير المختص هنا هو وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بعد استطلاع رأي المدير العام [1] .

وبما أن قرار الاستقالة قد صدر بشكل نهائي من المدير العام فإنه يكون قد اعتدى على اختصاص الوزير مما يظهر لنا جلياً من الحكم السابق أن هناك اعتداء من سلطة دنيا وهو المدير العام على اختصاص سلطة عليا وهو الوزير مما يجعل القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط ويجعله عرضة للإلغاء من قبل القاضي الإداري لأنه فصل في الموضوع ولم يعطه المشرع ولاية الفصل أو البت فيه وإنما منحه سلطة تقديم اقتراح الاستقالة ، وبما أنه لم يكتف بتقديم الاقتراح وإنما بت في الموضوع فيكون بذلك قد اعتدى على اختصاصت السلطة

---

[1]- المحكمة الإدارية العليا السورية ـ سجل الأحكام ، القرار رقم /٥٧٣/ لعام ١٩٩٦ .

المقترح عليها وهو الوزير مما يجعل تصرفه باطلاً لتجاوزه حدود اختصاصاته ، لكن السؤال الذي يثير نفسه هو هل يمكن للوزير أن يصدر القرار دون أن يكون هناك اقتراح من المدير العام ؟ وهل إصدار القرار من الوزير دون اقتراح المدير العام يجعل قراراه مشوباً بعيب عدم الاختصاص ؟ .

إننا نرى في هذا المجال أنه لا يجوز للوزير اتخاذ القرار دون استطلاع رأي المدير العام، ذلك أن قراره سيعد في هذه الحالة مشوباً بعيب الشكل وليس بعيب عدم الاختصاص إذ إن الوزير بإتخاذه القرار دون اقتراح المدير العام أو رأيه يكون قد أهمل شكلية جوهرية قررها المشرع لصالح الموظفين .

كما أنه لا يجوز مثلاً للمحافظ أن يتخذ قراراً جعله المشرع من اختصاص الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء ، ولا يجوز للوزير أن يقرر فيما جعله المشرع من اختصاص رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، ولا يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يتدخل في أعمال مجلس الوزراء، وهكذا .

وعلى مستوى قانـون تنظيم الجامعات لا يجـوز لعميد الكلية أن يتخذ قـراراً أدخلـه المشرع فـي اختصاص رئيس الجامعة ، ولا يجوز لرئيس الجامعـة أن يتدخـل فـي اختصاص الوزيـر ، ولا يحق لرئيس الجامعة أن يتخذ القـرارات التي أناطهـا المشـرع بمجلس الجامعـة ولا يجـوز بصفـة عامة للمجالس الجامعيـة الأدنـى أن تتدخل في المجالس الجامعية الأعلى .

وكمـا ذكرنـا فـلا يستطيع مدير عام مثـلاً أن يصدر قراراً جعله المشرع من اختصاص الوزيـر كما لا يجـوز للوزيـر أن يصدر قـراراً من اختصاص مجلس الـوزراء وفي مصر قـرر مجلس الدولة في أحكامه العديدة أنـه: ((.. لا يجـوز قانونـاً لأيـة وزارة تعطيل قـرار صادر من مجلس الـوزراء لأنه صاحب السلطة الإدارية العليا فـي البلاد ولا يجـوز لأية سلطة أخـرى أدنـى منه وبغير تفويض خاص بذلك أن تقف تنفيذ قراراته أو تعطيلهـا)) .

كما صدر عن مجلس شورى الدولة اللبنانية عدة قرارات بشأن هذا الموضوع خاصة في ما يتعلق بتحديد اختصاصات الوزير والمدير العام بالوزارات وأن المدير العام لايجوز له أن يصدر قرارات إدارية تدخل في اختصاص الوزير وإلا تكون غير مشروعة .

فقد قضى المجلس ببطلان قرار صادر عن مدير عام في موضوع يدخل بصلاحية وزير بقوله ((.. وحيث أن الاعتراض على قرار النقابة برفض الانتساب يثير المنازعة التي لاتفصل إلا بقرار يحوز بهذه الصفة على الصبغة القضائية المختص بها الوزير ويخرج بالتالي عن صلاحية المدير العام)) [1] .

ثالثاً _ اعتداء الهيئة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية :

يقوم نظام اللامركزية الإدارية _ كما هو معلوم _ على أساس وجود مصالح إقليمية أو مرفقية متميزة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة يعهد إليها بالإشراف إلى هيئات لامركزية إقليمية أو مصلحية (مؤسسات عامة) تحت وصاية السلطات المركزية في الدولة و إشرافها؛ بمعنى آخر تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات معنوية مستقلة محلياً أو مرفقياً ، والتي تتمتع باختصاصات معينة تمارسها بغض النظر عن السلطة المركزية بناء على ما منحها القانون من استقلال ، والأصل في هذا النظام هو استقلال الهيئات ، اللامركزية ، وأن الإدارة المركزية ليس لها أن تمارس في رقابتها على الهيئات اللامركزية ممارسة اختصاصاتها في الدولة إلا ما نص عليه القانون صراحة، لذلك فليس لها أن تحل نفسها محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ القرار وليس لها _ بالنسبة للقرارات التي تخضع لوصايتها _ أن تعدل في تلك القرارات أو تستبدل بها غيرها أو تحورها أو تعدل آثارها أو إلغاءها، وكل ما لها هو إما أن توافق عليها جملة أو ترفضها جملة خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا ما خرجت على ذلك كان خروجها يمثل اعتداء على سلطات الهيئات اللامركزية إقليمية أو مصلحية، وهذا هو المسلم به في فرنسا وما أقره مجلس الدولة المصري، ومن هذا القبيل حكمه الصادر في ١٩٥٣م [2] الذي جاء فيه (... ينص القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ م بإنشاء مجلس بلدية القاهرة على أن يختص المدير العام على ترقية وتعيين الموظفين في المجلس ومستخدميه حتى الدرجة السادسة ... أما غير هؤلاء يكون تعيينهم وترقيتهم من اختصاص المجلس البلدي نفسه وإن النقل يكون من اختصاص المدير العام حتى الدرجة الرابعة فقط ومن عداهم يكون الأمر من اختصاص المجلس البلدي وعلى ذلك لا يملك وزير الشؤون البلدية إصدار قرار بنقل المدعي نظرا لاستقلال شخصية المجلس البلدي لمدينة القاهرة عن الحكومة إذا كان الأمر كذلك فإن الجهة التي تختص بإصدار مثل هذا القرار قانونا

1- القـرار رقم ١٢١٦ تاريخ ـا ١٩٦٥/٦/٢٢ في الدعوى رقم ٥٦٨-١٩٦١) .

2_ حكم مجلس الدولة المصري الصادر عام ١٩٥٣ .

هي هيئة المجلس البلدي ذاته ولا يملك وزير الشؤون البلدية والقروية منها إلا التصديق أو الرفض طبقا لأحكام القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ م وعلى مقتضى ذلك يكون القرار المذكور قد صدر من جهة لا تملك إصداره مستقلا فيلحقها عيب عدم الاختصاص ويعد معدوم الأثر بحيث لا تلحقها الإجازة اللاحقة حتى من الجهة التي اغتصب وزير الشؤون البلدية سلطتها)) .

ومن هذا القبيل أيضا ما نجده في القانون البلدي في الأردن، حيث نص القانون على أنه يملك وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة صلاحية التصديق على بعض القرارات الصادرة عن المجالس البلدية كالميزانية السنوية على سبيل المثال ، إلا أنه لا يجوز للوزير أن يحل محل المجلس البلدي بداية في ممارسة اختصاصه ، ولا يجوز له أن يرفض التصديق على قرار المجلس البلدي ويصدر قرار آخر بدلا منه كما أنه لا يجوز له أن يعدل القرار الصادر عن المجلس البلدي .

وكـذلك لا يجـوز لممثلي السلطات المحليـة التنفيذيين أن يعتـدوا على اختصاصات الجهات المركزيـة وإلا عدت قراراتهم باطلة ومعيبة بعيب عـدم الاختصاص ، واستناداً لذلك فقد قضت محكمة العدل العليا في الأردن أنـه لا يجـوز لأمين العاصمة (عمـان) بوصفـه ممثـلاً للسلطات المحلية أن يعتدي على اختصاص رئيس الـوزراء لهـذا اعتبـرت قـرار أميـن العاصمـة أنـه صـادر من جهـة غير مختصـة وقضت بإلغائـه .

رابعـاً ـ اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى موازيـة لهـا :

تتحقق هذه الحالة عندما يقع اعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها علاقة رقابة أو تبعية سواء أكانت رقابة رئاسية أم وصائية ويقصد بتعبير (موازية) أن يكون المشرع قد جعل من الجهتين الجهة المختصة أصلا بإصدار القرار (المعتدى عليها) والجهة التي أصدرت القرار (المعتدية) على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل منهما .

ومثـال ذلـك قيام أحد الوزراء بإصداره قراراً في مسألة أو موضوع يتعلق باختصاص وزير آخر ، فلا يجوز لوزير المالية أن يصدر قراراً بتعيين موظف من الفئة الأولى في وزارة التربية أو التعليم ، ولا يجوز لمجلس الجامعة في جامعة حلب أن يصدر قرارات متعلقة بالشؤون الجامعية الطلابية في جامعة تشرين ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى قد يجعل المشرع الاختصاص في موضوع معين مشتركاً بين عدة موظفين أو عدة هيئات لذلك فإنه

يمكن لجميع هؤلاء الأفراد اتخاذ القرارات في هذا المجال ، فإذا ما أصدر موظف قراراً معيناً في هذا المجال فيمتنع على الموظف الآخر إلغاؤه وإلا وقع في عيب عدم الاختصاص الذي يتجسد في اعتداء على اختصاص السلطة الموازية .

من تطبيقات هذه الحالة ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها الصادر بالقرار رقم (٥/١٠٦٧ لعام ٢٠١٠ م) في القضية ذات الرقم (٥/٣٤٥٣ لعام ٢٠١٠ م) بإلغاء القرار الصادر عن وزيرة الشؤون الإجتماعية والعمل والقرار الصادر عن محافظ ريف دمشق بإغلاق (مشفى الرضا بالمعضمية) بإعتبار المرجع المختص لإصدار قرار إغلاق المشفى هو وزارة الصحة [1] .

خامساً ـ تجاوز حدود التفويـض والحلـول :

يفترض أن يلتزم المفوض و الحال الحدود التي رسمها لهما القانون أثناء قيامهما بالأعمال الموكلة لهما ، و لكن ما هو العمل في حال تجاوز المفوض و الحال صلاحياتهما ؟.

أ- التفويـض :

الأصل أن يمارس الاختصاص من قبل الشخص الذي عينه القانون ولكن قد يسمح المشرع للموظف الأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته لموظف آخر، وأن يقوم موظف غير الذي عينه القانون بممارسة الاختصاصات الوظيفية فيما إذا تغيب الأصيل أو قام به عذر يمنعه من أداء عمله، ويميز الفرنسيون بين نوعين من أنواع التفويض وهمـا : تفويض السلطة أو الاختصاص وتفويض التوقيع .

ويؤدي تفويض السلطة إلى تعديل قواعد الاختصاص بين جهات الإدارة بحيث تنتقل السلطة بالتفويض إلى السلطة المفوض إليها ، أما في حالة تفويض التوقيع فإن صاحب الاختصاص الأصلي يتحال من بعض الأعباء المادية مع إمكان ممارسته لاختصاصه إلى جانب المفوض إليه .

---

[1] - حكم محكمة القضاء الإداري السوري بالقرار رقم (٥/١٠٦٧ لعام ٢٠١٠ م) في القضية ذات الرقم (٥/٣٤٥٣ لعام ٢٠١٠م) .

ويمكن إجمال الشروط الواجب توافرها في التفويض حتى يكون قانونياً :

١ ـ إن تفويض السلطة يتصف بطابع لائحي أو تنظيمي، وهذا يعني أنه يجب أن يتم التفويض استناداً إلى مرسوم، ويجب أن ينشر هذا التفويض حتى يمكن الاحتجاج به من قبل الآخرين كما يجب أن لا يكون قرار التفويض غامضاً .

٢ ـ ولا يعد التفويض قانونياً إلا إذا كان هناك نص صريح يجيز التفويض بنصوص الدستور أو القانون .

٣ ـ يجب أن يكون التفويض جزئياً ، لأن تفويض السلطة بكاملها مخالف للمبادىء العامة للقانون وهذا يتفق مع القاعدة الأصلية في الاختصاص الأصلي وضرورة ممارسته من قبل صاحبه الأصيل من حيث المبدأ والأصل .

٤ ـ لا يجوز تفويض السلطة إلا من قبل صاحبها الأصيل ، أي أن المفوض إليه لا يملك التفويض بالسلطة ويجوز له التفويض بالتوقيع .

كما يؤدي التمييز بين التفويض في الاختصاص والتفويض بالتوقيع إلى ضرورة التمييز بين الآثار التي تصدر عن كل منهما .

فما هي آثـار التمييز بين تفويض السلطـة وتفويض التوقيـع :

١ً ـ يؤدي تفويض السلطة إلى نقل الاختصاص المفوض وبالتالي حرمان صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة الاختصاص المفوض إليه طوال مدة التفويض، في حين أن تفويض التوقيع لا يحرم السلطة الأصلية من ممارسة اختصاصاتها بجوار المفوض إليه .

٢ً ـ تفويض السلطة يوجه إلى الشخص بصفته لا بشخصه ، ويترتب على ذلك بقاء التفويض على الرغم من شغور المنصب، وعلى العكس من ذلك فإن تفويض التوقيع شخصي لذلك فإن التفويض ينقضي إذا تغير المفوض أو المفوض إليه .

٣ً ـ القرار الصادر نتيجة تفويض السلطة ينسب إلى المفوض إليه وترتبط قوته بدرجة المفوض إليه في السلم الإداري، وعلى العكس من ذلك فإن القرار الصادر من المفوض إليه بالتوقيع يستمد قوته من المفوض صاحب الاختصاص الأصيل .

ومن قبيل التطبيقات التي لا تسمح للمفوض أن يفوض غيره حكم مجلس الدولة المصري الصادر ١٩٤٩ م والذي جاء فيه : (يتضح من المرسوم بقانون رقم ٣٥ عام ١٩٣١ م الصادر بإنشاء مجلس إدارة السكة الحديدية أن المشرع قد قضى في المادة الثانية بأن يقوم

مدير سكة الحديد تحت إشراف وزير المواصلات بإدارة السكة الحديدية والتليفونات والتلغرافات .... وله فيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين ....) .

ولم يشرك المشرع أحداً من مرؤوسيه القائمين محلياً بإدارة هذا المرفق ، وكما أنه لم يجز التفويض في إصدار قرارات تجاه الموظفين ، ومن ثم فلا يملك أحد منهم شيء من الاختصاص في شؤون التعيينات والترقيات والجزاءات وتحديد السلطة التأديبية وهذا الأمر يتعلق بالنظام العام لأن فيه تحديداً لجهة مختصة، وفي ذلك ضمان ضروري للموظفين فلا يجوز إذا للسلطة المختصة أن تتنازل عن اختصاصها وأن تنيب سلطة أخرى فيه ، ولذا يكون الجزاء الموقع على المدعي من منطقة تلغرافات الإسكندرية قد وقع باطلاً لصدوره مما لا يملكه [1] .

ب- الحلـول :

و يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يمنعه مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصاته من عينه المشرع، لذلك تكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل بعكس المفوض إليه الذي تقتصر سلطته على ما فوض إليه، وهنا أيضاً لا حلول في مزاولة الاختصاص إلا إذا نظمه المشرع بحيث إذا غفل المشرع عن تنظيمه فلا حلول .

والمسلم به قانوناً أن التفويض لا يحجب سلطات الأصيل نهائيا بل يسمح مجلس الدولة الفرنسي للأصيل بممارسة اختصاصه في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض، ومن ثم فقد حكم بصحة دعوة المجلس البلدي للانعقاد والصادرة من العمدة أثناء تغيبه عن مقر عمله، وبالرغم من أن وكيله يحل محله في ممارسة اختصاصاته لكن يجب أن يكون مفهوماً أن اختصاص الأصيل في هذه الصورة هو اختصاص موازي لاختصاص المفوض إليه أو الحال، ولهذا الأخير ممارسة اختصاصه كاملاً وليس للأصيل أن يعد نفسه سلطة رئاسية بالنسبة إلى التصرفات الصادرة عن المفوض إليه أو الحال، فإذا رأى أن تصرفات هذا الأخير غير مشروعة أو غير ملائمة وأراد إلغاءها فعليه أن يسلك السبيل المشروع بالالتجاء إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو إلى سلطة الوصاية .

---

[1]- حكم مجلس الدولة المصري الصادر عام ١٩٤٩ .

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال في سورية ما صدر عن المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها ذو الرقم ١٧٥ بتاريخ ١٩٧٧/٥/٢٢ القاضي بإلغاء قرار المكتب التنفيذي لمدينة حلب رقم ١٣ بتاريخ ١٩٧٦/٦/٧ المتضمن التصديـق على قـرار المجلس البلادي بحلب رقـم /٢٣٨/ بتاريخ ١٠/٢٣/ ١٩٧٥ ، ذلك أن هذا القرار صدر بناء على تفويض باطل، إذ إن الإدارة ادعت بأن هذا القرار صدر بناء على قرار السيد وزير الإدارة المحلية رقم ٤٨ تاريخ ١٩٧٢/٥/٦ الذي نقل صلاحيات السيد الوزير إلى المكتب التنفيذي، إلا أن المحكمة بينت أن هذا القرار يشمل صلاحيات الوزير الواردة في قانون الإدارة المحلية ولا يمتد ليشمل صلاحيات واختصاصات أخرى للوزير الواردة في قوانين أخرى، وبما أن المادة ٣ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٨ م نصت على أن يحدد الوزير المختص العقارات التي تقوم بخدمة لها صفة النفع العام بقرار منه لا يخضع لأي طريق من طرق المراجعة ، فإن مؤدى هذا النص حسب المحكمة المذكورة أن المشرع أناط بالوزير ذاته صلاحية تحديد العقارات التي تقوم بخدمة لها صفة النفع العام ولم يرد في نصوص القانون ما يشير أو يسمح للسيد الوزير بتفويض غيره في ممارسة هذه الصلاحية والموكلة إليه أي الوزير، لذلك فإن صدور القرار من المجلس البلادي وتصديقه من المكتب التنفيذي بإضفاء صفة النفع العام على بعض العقارات لا يدخل في اختصاصهما، وأن التفويض المعطى من الوزير لا يشمل هذا الاختصاص، وبناء عليه فإن قرار المكتب التنفيذي لمدينة حلب يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص وهو أحد عيوب اللامشروعية الخارجية مما يعرضه للإلغاء من القضاء الإداري وهذا ما حكمت به المحكمة الإدارية العليا السورية في هذه القضية لأن التفويض المعطى هو تفويض باطل للمخالفته أحد شروط التفويض ، وهو أن يكون هناك سماح أو إجازة في التفويض من قبل المشرع وهو مالم يتحقق في هذا الموضوع لذلك يعد التفويض باطلاً والقرار الصادر بناء على هذا التفويض أيضاً باطلاً [1] .

[1]- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٧٥ تاريخ ١٩٧٨/٥/٢٢ م في الطعن ذي الرقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٨ م .

الفرع الثاني

عيب الاختصاص المكاني

يقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية لمزاولة اختصاصه ، ويقع في هذا العيب وحدات الإدارة المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية التي ينحصر نشاطها ضمن جزء معين من إقليم الدولة ، فالمحافظ ورئيس البلدية وغيرهم ليس لهم ممارسة اختصاصاتهم إلا ضمن الحدود الإدارية للمحافظة أو البلدية، فالمشرع في العادة يحدد لبعض السلطات الإدارية اختصاصاتها التي يجب عليها أن تمارسها ضمن جزء معين من إقليم الدولة وإذا ما تجاوزت هذه الحدود للوحدات المقررة لها قانوناً فإن قرارها يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني نظراً لتجاوز الحدود الإدارية لممارسة اختصاصاتها ، فالمحافظ في محافظة إدلب لا يستطيع اتخاذ التدابير المتعلقة بالأمن في محافظة حلب ولا يستطيع أن يقوم بها إلا ضمن حدود محافظة إدلب، وإذا ما اتخذ مثل هذا الإجراء يكون تصرفه غير مشروع ومشوب بعيب عدم الاختصاص المكاني لتجاوزه الحدود الإدارية والجغرافية المحددة لممارسة اختصاصاته .

ويمكن القول إن الحالات التي من هذا القبيل نادرة لأن الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات تكون عادة من الوضوح بدرجة كافية، ومن ثم فإن معظم التطبيقات القضائية في هذا الصدد تتعلق بأفراد غيروا محل إقامتهم من مكان إلى آخر من دون علم الإدارة، ولهذا تصدر القرارات بشأنهم من السلطة التي يتبعها محل الإقامة الأول في حين أن الاختصاص في إصدار القرار يكون للسلطة التي يتبعها محل الإقامة الجديد .

يظهر مما سبق أن هذا العيب لا يمكن أن يقع من قبل جميع عناصر الجهاز الإداري، وإنما هو مقتصر على الهيئات والأجهزة والأشخاص الذين يمارسون مهاماً ضمن نطاق جغرافي معين ، فلا يتصور وقوع عناصر السلطة المركزية للإدارة في هذا العيب نظراً لأن اختصاصهم يمتد ليشمل كافة أنحاء الإقليم السوري ، فمثلاً رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم لا يمكن أن يرتكبوا هذا العيب نظراً لأن اختصاصاتهم لا تتقيد بحدود جغرافية معينة من الإقليم ، وإنما تمتد لتشمل كافة أنحاء الإقليم ، فلا يمكن إذاً طلب إلغاء مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية يتعلق بمحافظة الحسكة أو حلب أو ... إلـخ .

وكذلك الأمر بالنسبة للوزراء ومجلس الوزراء ، وذلك كما ذكرنا منذ قليل لأن نشاطهم لا يشمل ولا يتقيد بجزء معين من إقليم الدولة وهو الأمر كذلك فيما يتعلق بالسلطات اللامركزية المرفقية الوطنية ، لأن سلطات هذه الأخيرة تمتد لتشمل إقليم الدولة كاملاً ، وعلى هذا فلا يمكن أن نتصور وقوع المؤسسة العامة للمياه أو المؤسسة العامة للكهرباء بهذا العيب وذلك لأن سلطاتها تمتد على كافة المحافظات السورية ضمن الغرض أو الهدف الذي حدده لها المشرع ، أما السلطات اللامركزية المرفقية المحلية فتقع في عيب عدم الاختصاص المكاني شأنها شأن السلطات الإدارية المحلية لأن نشاط هذه المؤسسة في هذه الحالة يقتصر على الحدود الإدارية للهيئة الإدارية التابعة لها .

الفرع الثالث

عيب الاختصاص الزماني

مما هو مؤكد أن الموظف العام لا يستطيع أن يصدر القرارات والأوامر إلا إذا كان له صفة، و تبدأ هذه الصفة بصدور قرار تعيينه سليماً ، كما أنه لا بد أن يكون لعمل هذا الموظف نهاية تنتهي بها خدمته لأحد الأسباب المذكورة في القانون، وتتمثل نهاية الصفة الوظيفية في الإجراء العام في شكل صدور قرار إنهاء الخدمة من قبل الإدارة، وفي كلتا الحالتين (قبل صدور قرار تعيينه وبعد صدور قرار انتهاء خدمته يعني انتهاء الصفة الوظيفية) لا يكون لهذا الشخص صفة في إصدار القرارات التي ترتب آثاراً قانونية وذلك لما يشوبها من عيب عدم الاختصاص الزماني الذي يتمثل في ممارسة أحد رجال الإدارة اختصاصه من دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة ، وهذه القيود الزمنية متعددة ، فالموظف ليس مخلداً بل تنتهي خدمته عند حد معين ، يفقد عندها كل صفة في مزاولة الأعمال العامة كما أن المجالس المنتخبة لها مدة معروفة وأدوار انعقادها محددة عليها أن تحترمها ، ومخالفتها تؤدي إلى إبطال القرارات التي تصدر على خلافها .

ولا بد من أن نشير في هذا الصدد إلى أنه يمكن للموظف العام أن يبقى متمتعاً بصفته الوظيفية كموظف عام ومع ذلك يفقد صلاحية إصدار القرارات ، وإذا ما أصدر بعض القرارات تعد مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزماني ، فالموظف العام الذي يحصل على إجازة خاصة أو إجازة دراسية أو يوفد إلى بلد أجنبي لا شك أنه يبقى متحلياً بصفة الموظف العام ولكن لا يتمتع بسلطة إصدار قرارات إدارية خلال هذه الفترات، وإذا ما قام بإصدار قرارات فإنها تعد مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزماني نظراً لتعليق سلطاته عن إصدار القرارات خلال هذه الفترات ، ومن جهة أخرى لا بد أن نشير إلى أن على الموظف إصدار القرارات الداخلة في اختصاصه حسب المركز الوظيفي المسند إليه فإذا ما تغير مركزه الوظيفي بالهبوط أو العلو فإنه لا يستطيع ممارسة اختصاصات مركزه السابق قد إلا وقع في عيب عدم الاختصاص الزماني ، فعميد الكلية يجب أن يمارس مهامه خلال الفترة المحددة لمنصبه كعميد كلية، فإذا ما تغير مركزه القانوني وأصبح رئيساً للجامعة فإنه ليس له بعد ذلك أن يمارس مهامه السابقة كعميد كلية وإلا

وقع في عدم اختصاص زماني فضلاً عن عدم اختصاص موضوعي يتجسد في اعتداء سلطة عليا على اختصاصات سلطة دنيا أو العكس .

وعلى هذا الأساس بنيت قاعدتا عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم إرجاء آثارها إلى المستقبل، فبجوار الاعتبارات المستمدة من ضرورة استقرار المعاملات فإن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء لأن في ذلك اعتداء على سلطة السلف أو الخلف مما يسمح بإلغائها لتجاوزها على الاختصاص .

وأحياناً يحدد المشرع مدة معينة لاتخاذ قرار معين فما أثر مضي هذه المدة على هذا الاختصاص ؟

هل يعد منتهياً إذا ما انقضت المدة المحددة ؟

يجري مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد على اعتبار أن انقضاء المدة لا يؤدي إلى انقضاء الاختصاص كقاعدة عامة وإنما يميز بين أمرين :

عندما يظهر من نص المشرع أن المدة الزمنية الممنوحة للإدارة إنما قصد بها مجرد إفصاح عن رغبة المشرع في سرعة تنفيذ القانون والإسراع في اتخاذ التصرف والقيام بالعمل الذي أوجب القيام به فإن تجاوز الإدارة المدة المحددة من أجل ممارسة مهامها لا يترتب عليه البطلان ، والمثال التقليدي هنا هو سلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية للقانون ، فاختصاص الإدارة في إصدار هذه اللوائح هو اختصاص دستوري لا شك فيه ، ولذلك يتوجب عليها إصدار هذه اللوائح لبيان الأحكام التفصيلية والجزئية لتطبيق القانون .

وغالباً ما يحدد القانون لها فترة زمنية معينة لوضع اللائحة التنفيذية وذلك من أجل حضها على الإسراع في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، لكن إذا تأخرت الإدارة في هذه الحالة عن إصدار هذه اللوائح في المدة المحددة لها في التشريع ، فإنه لا يترتب عليها إمكانية طلب إلغاء اللائحة التنفيذية لعلة تجاوز المدة الزمنية المحددة لها ، ذلك أن هذه المدة هي مدة لحث الإدارة وليس مدة سقوط ، والقول بغير ذلك يؤدي إلى إلغاء القانون وإهمال تطبيقه، لهذا كان مجلس الدولة الفرنسي حكيماً وموقفه متزناً عندما رفض إلغاء اللوائح التنفيذية لتجاوز المدة التي حددها المشرع لها .

وبمعنى آخر لا تكون مخالفة المدة مؤدية إلى الحكم بالإبطال إلا إذا كشف القانون عن نية المشرع القاطعة في ذلك أو إذا كانت المدة مشروطة لمصلحة الأفراد ، ومن هذا القبيل أن يحدد المشرع مدة سلطة الوصاية للمصادقة على بعض التصرفات من الهيئات اللامركزية، فإذا مضت هذه المدة فليس لها أن تمارس هذا الاختصاص، وغالباً ما يجعل القانون مضي المدة قرينة على المصادقة، وكما لو حدد المشرع أجلاً معيناً لتطهير بعض المصالح من العناصر الفاسدة أو غير المنتجة فإن على الإدارة في هذه الحالة أن تصدر قرارات إنهاء خدمات العناصر الفاسدة أو غير المنتجة خلال المدة التي حددها القانون وإلا فقد صار تصرفه باطلاً ، ذلك أن المشرع إنما جعل هذه المدة مدة سقوط وليست مدة إسراع ، كذلك الأمر فيما إذا ألزم المشرع الإدارة بفترة زمنية معينة لإجراء المسابقات للموظفين العامين، فإن على الإدارة الالتزام بهذه المدة تحت طائلة اعتبار تصرفها مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزماني، وهذا ما نلاحظه أيضاً في الجامعات، حيث تحدد رئاسة الجامعة فترات زمنية للمفاضلة وتسجيل الطلاب وقبول طلبات الإيقاف .. إلخ . وفي هذه الحالات فإنه يجب على الجامعة ممارسة اختصاصاتها ضمن المدد الزمنية المحددة وإلا أصبحت تصرفاتها باطلة لتجاوز القيود الزمنية المحددة لممارسة تصرفاتها.

على أن فكرة القيود الزمنية على مزاولة الاختصاصات الإدارية لا تقتصر على حالة تحديد مدة معينة لمزاولة السلطة وإنما تثور أيضا بالنسبة للحالات الأخرى غير المقيدة بمدة زمنية معينة، وإذا كانت القاعدة أن للإدارة سلطة تقديرية لاختيار وقت تدخلها واتخاذ القرارات التي تندرج في نطاق اختصاصاتها فإن مجلس الدولة الفرنسي يراقب هذه الناحية أحياناً في مجال قضاء الإلغاء فضلاً عن قضاء التعويض، وهو يرى - بصفة عامة - أن على الإدارة أن تحسن وقت اختيار تصرفها لأن ضرورة استقرار المعاملات تستلزم أن لا تبقى المراكز القانونية مهددة وقتاً طويلاً .

ومن التطبيقات القضائية على هذه الحالة في سورية ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكمها بإلغاء قرار وزير التربية رقم ٤٣/٩٦٧ س الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/١٨ الذي اعتبر فيه المدعي راسباً في شهادة الثانوية العامة الفرع الأدبي للدورة ١٩٨٦ م وذلك لرسوبه في مواد اللغة الأجنبية والتربية الدينية وذلك بسبب صدوره خارج الفترة الزمنية التي يمكن للإدارة إصدار قراراها خلالهما إذ أن النظر في العقوبات المتعلقة بالامتحانات إنما يتم بعد

الانتهاء من التصحيح وقبل إعلان نتائج الامتحان ، وبالتالي فإن اعتباره راسباً بعد إعلان النجاح في الشهادة ومنحه وثيقة النجاح وانتساب الطالب الناجح إلى المعهد أو الكلية ثم تدرجه فيها يعطيه مركزاً قانونياً في الشهادة لا يجوز المساس به وعليه فإذا ما قامت الإدارة بعد ذلك بإلغاء الشهادة فإن قرارها يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزماني لممارسة الاختصاص خارج النطاق الزمني الذي حدده المشرع [1] .

ومن تطبيقات هذه الفكرة ما وضعه القضاء الإداري على السلطة الرئاسية من قيود، فالقانون الفرنسي ينص مثلاً على أنه إذا برأ مجلس التأديب ضابطاً من تهمة منسوبة إليه فإن للوزير الحق بالرغم من ذلك أن يوقع عليه عقوبة مخففة ، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي أن على الوزير إذا أراد أن يستعمل هذه السلطة أن لا ينتظر طويلاً حتى لا يبقى سلاح العقوبة مسلطاً باستمرار على رأس الضابط ، ولأن الضابط من حقه أن يستقر مركزه القانوني بعد مضي مدة معقولة، على أن مجلس الدولة لم يحدد هذه المدة المعقولة بصفة قاطعة وإنما يقدرها بحسب ظروف كل حالة على حدا .

ومما هو جدير بالذكر في هذا المقام أن القاعدة التي أقرها القضاء الإداري وهي سكوت الإدارة عن الرد على الطلبات التي يقدمها الأفراد خلال المدة المحددة (ستين يوماً) يعد بمثابة قرار ضمني برفض الطلب يقبل دعوى الإلغاء مثل القرار الصريح تماماً ، وذلك في خطوة من القضاء الإداري على اجبار الإدارة وإلزامها بممارسة الاختصاصات الممنوحة لها خلال فترة زمنية معقولة ومحددة .

يمكن أن نستشف من هذه القاعدة الاجتهادية أن القاضي الإداري يلغي قرار الإدارة لتجاوز الحدود الزمنية وهي عدم تقيدها بمدة الستين يوماً لممارسة الاختصاص .

وإذا نص المشرع على عدم جواز مزاولة اختصاص ما إلا بعد مرور مدة زمنية معينة فإن كل قرار يصدر قبل حلول الأجل المطلوب يعد باطلاً ، هذا الوضع نصادفه عندما يعين المشرع وقتاً معيناً لنفاذ القانون بمعنى أن التشريع لا يعد نافذاً من تاريخ صدوره أو نشره وإنما من تاريخ انقضاء المدة التي يحددها المشرع لنفاذ التشريع .

---

[1] - المحكمة الإدارية العليا السورية ، سجل الأحكام ، القرار رقم ١/٢٧٧ السنة ٢٠٠٤ م .

استناداً إلى ذلك فكل قرار تصدره الإدارة بناء على أحكام التشريع الصادر ولكن قبل التاريخ الذي حدده المشرع لنفاذه يعد باطلاً نظراً لعدم التقيد بالحدود الزمنية التي وضعها القانون لنفاذه .

والتزاماً بالاختصاص الزمني قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن اللجنة القديمة لا تملك الاستمرار في عملها إلى وقت غير محدود بل يجب على الإدارة التقيد بنص القانون وتعيين لجنة جديدة لتحل محل اللجنة القديمة خلال مدة معقولة .

والواقع أن النص القانوني الذي يعطي للإدارة حق تعيين لجنة جديدة خلال مدة معقولة هو نص تعوزه الدقة ، لأنه يعطي للإدارة سلطة التقدير بشأن المدة التي يتم تعيين اللجنة الجديدة خلالها وبالرغم من ذلك فإن الإدارة ملزمة بتعيين اللجنة المشار إليها وتقدير الإدارة للمدة المعقولة مسألة تخضع لرقابة محكمة العدل العليا .

وقد ينص القانون على عدم جواز ممارسة الصلاحية إلا بعد مضي مدة معينة من الزمن ، وفي هذه الحالة لا تجوز ممارسة الاختصاص إلا بعد انقضاء المدة المحددة ، فإذا مارس رجل الإدارة صلاحيته قبل انقضاء المدة المحددة كان القرار مخالفا لقواعد الاختصاص ، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية :

إن صلاحية مدير الأراضي بالنظر في تصحيح الأخطاء الواردة في جدول الحقوق والبت في قبوله أو رفضه لا تنشأ إلا بعد أن يصبح جدول الحقوق نهائياً، أما الطلب المقدم قبل ذلك سابقاً لأوانه ولا يملك المدير النظر في موضوعه ، وقد يكون القصد من تحقيق المدة منع الإدارة من إصدار قرار إداري بعد انقضاء المدة وعندئذ إذا أصدر رجل الإدارة قراره بعد انقضاء المدة المحددة في القانون يكون قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص من الناحية الزمنية ، ولكن القيد الزمني لا يجري على إطلاقه فقد انتهت كثير من الأحكام إلى أن تقييد النصوص القانونية للإدارة في ممارسة التصرفات واتخاذ القرارات في بعض الحالات ليس سوى محاولة من المشرع لتأكيد السرعة في التصرفات، حيث إذا حدث تعطيل لسبب من الأسباب وصدر قرار من الإدارة بعد انقضاء الميعاد فإنه لا يكون بالرغم من ذلك معيباً بعيب عدم الاختصاص الزماني ، وتأسيساً على ذلك فإن انقضاء الميعاد في حالة حث الإدارة على إصدار قرار خلال ميعاد خاص لا يعني أن الصلاحية سلبت من الإدارة، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا في الأردن :

إن ما ورد في أحكام قانون النقل على الطرق بشأن إلزام اللجنة الفرعية في النظر في طلبات الترخيص في أوقات معينة لا يترتب عليه بطلان قرار اللجنة إذا لم يصدر القرار في المواعيد المذكورة ، إذ إن تحديد المواعيد لا يعدو أن يكون مجرد توصية من المشرع لتنظيم العمل في تلك المواعيد وحثاً على إتمامه خلالها قدر الإمكان .

ومن هذا الصدد أيضاً أعمال الحكومة المستقيلة :

فالقاعدة المسلم بها أنه بمجرد قبول استقالة الوزارة أو حجب الثقة عنها أو انتهاء ولايتها وحتى تعيين وزارة تخلفها لا يملك الوزراء المستقيلون إلا أن يصرفوا الأمور الجارية، وكل قرار يصدر على خلاف ذلك يعد بمثابة اعتداء على سلطات الخلف، ولمجلس الدولة أن يحدد ما ينطوي تحت مدلول ((المسائل الجارية)) وأن يلغي _ لعدم الاختصاص _ كل قرار يخرج عن هذا المدلول ، ونفس المبدأ نلاحظه عند إنهاء خدمة موظف عام أو انتهاء خدمته لسبب من الأسباب القانونية فإن القضاء الإداري يعترف بشرعية القرارات الصادرة عنه على الرغم من انسلاخ الصفة الوظيفية عنه ، ذلك أن القضاء الإداري قضى ببقاء الموظف المنتهية خدمته في منصبه، وذلك حتى يصبح الخلف في وضع يسمح له بمباشرة مهام الوظيفة الإدارية ، وذلك استناداً لمبدأ السير المنتظم والمضطرد للمرفق العام [1] .

---

[1] - من ذلك : حكم الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي في ٤ أبريل ١٩٥٢المجموعة ص٢١٠ومجموعة G.A-JA – ص٣٧٣ ومجموعة سيري ١٩٥٢ قسم٣ ص٩ ، تعليق Delvoive- ومجلة القانون العام ١٩٥٢ ص١٠٢٩ تعليق Wolime ومجموعة J.C.P ١٩٥٢ قسم٢ – تعليق Vedel .

المطلب الثاني

عيب عدم الاختصاص الجسيم

استقر القضاء الإداري فيما إذا كانت مخالفة قواعد الاختصاص جسيمة على اعتبار هذا العيب من قبيل عدم الاختصاص الجسيم، وذلك للسماح للأفراد بالطعن بهذه القرارات و لو بعد فوات الميعاد باعتبار أن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم يعد من قبيل القرار المعدوم الذي يهبط إلى مرتبة العمل المادي الذي لا يتم التقيد فيه بميعاد الستين يوماً كما سنرى في الفصل الثاني .

لذلك وبعد تحديدنا لمدلول اغتصاب السلطة سنتولى في :

الفرع الأول : دراسة حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم خارج نطاق ولاية السلطة التنفيذية .

الفرع الثاني : حالات عدم الاختصاص الجسيم داخل السلطة الإدارية .

مدلـول اغتصـاب السلطـة

اختلفت آراء فقهاء القانون العام المختصين واجتهادات المحاكم الإدارية ومحكمة تنازع الاختصاص بشأن تحديد حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم التي تعد من قبيل اغتصاب السلطة .

وبالرغم من هذه الاختلافات الفقهية والقضائية فإن هناك حالتين متفق عليهما فقهاً واجتهاداً على اعتبارهما كذلك، همـا :

الحالـة الأولـى : حالة صدور القرار الإداري من فرد عادي ليست له أية صفة عامة.

الحالـة الثانيـة : وهي إذا ما باشرت إحدى الجهات الإدارية أمراً لا يدخل مطلقاً في الوظيفة الإدارية وإنما يدخل في اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية، وواضح أن هذه الحالة الأخيرة تنقسم إلى ناحيتين :

الأولـى : تتمثل في اعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة التشريعية .

ومما هو جدير بالذكر هنا أن عيب عدم الاختصاص يطلق على اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وليس العكس ، حيث أن اعتداء السلطة التشريعية على اختصاصات السلطة التنفيذية خارج عن رقابة القضاء الإداري، وإذا كان يخضع في بعض الدول إلى رقابة أخرى، وكذلك الحال بالنسبة لحالة اعتداء السلطة القضائية فهو لا يخضع لرقابة القضاء الإداري مما يستبعد في كلا الناحيتين الكشف عن الاعتداء -إن وجد- .

الثانيـة : تتمثل في اعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة القضائية .

إلا أن القضاء الإداري رغبة منه في زيادة الحماية المقررة للأفراد وحرياتهم لم يكتف باعتبار الحالات السابقة من قبيل عدم الاختصاص الجسيم ، وإنما عمل إلى التوسع في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم أي التضييق في الكفة الأخرى من حالات عيب عدم الاختصاص البسيط ومن ذلك حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها، وحالة التفويض الباطل [1] .

بشكل عام نستطيع القول أنه كلما قدر القاضي أن الاعتداء على قواعد الاختصاص هو اعتداء جسيم يعد القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم سواء أكانت المخالفة خارج نطاق ولاية السلطة التنفيذية أو داخلها ، ولذلك سنتولى دراسة هاتين الحالتين من خلال مطلبين :

تتجلـى حالات عيب عـدم الاختصاص الجسيم في الحـالات التاليـة :

الفرع الأول : حالات عدم الاختصاص الجسيم خارج نطاق ولاية السلطة التنفيذية:

أولاً : حالة عيب عدم الاختصاص الجسيم المتمثلة بصدور قرار من فرد عادي .

ثانياً : اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطات غير إدارية .

الفرع الثاني : حالات عدم الاختصاص الجسيم داخل السلطة الإدارية :

أولاً : اعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى لا تمت بصلة إلى السلطة مصدرة القرار واغتصاب سلطة التقرير بدلاً منها .

ثانياً : التوسع في فكرة اغتصاب السلطة .

[1] . الدكتور عبد ا طلبه ، (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) ، عام ١٩٧٦م .

الفرع الأول

حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم خارج نطاق ولاية السلطة التنفيذية

تتجلى هذه الحالات في عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يقع من سلطة إدارية على سلطة غير إدارية أو من قبل شخص لا صلة له بالوظيفة العامة لأنه لا يرتبط بأية رابطة وظيفية مع الإدارة العامة ، بناء عليه سندرس :

أولاً : حالة عيب عدم الاختصاص الجسيم المتمثل بصدور قرار من فرد عادي .

ثانياً : اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطات غير إدارية .

أولاً ـ حالة عيب عدم الاختصاص الجسيم المتمثل بصدور قرار من فرد عادي :

إن القرار الإداري هو مظهر من مظاهر السلطة العامة الإدارية، ولهذا لا يجوز لشخص عادي أن يتولى اصدار قرارات إدارية حتى الإدارة نفسها لا يعد عملها قراراً إدارياً يقبل دعوى الإلغاء إذا ما تصرفت كشخص عادي .

بناء عليه فإن سلطة إصدار القرارات الإدارية أناطها المشرع بالموظفين العموميين أو بالهيئات الإدارية أو السلطات المنتخبة المكلفة بالقيام بالمهام الإدارية خلال ولاية انتخابية على اختلاف أنواعها ، بمعنى آخر من عينهم المشرع وأناط بهم سلطة ممارسة اختصاصات ومهام الوظيفة العامة، على أن الموظف لا يستطيع ممارسة مهام وظيفته والقيام بالأعمال الإدارية واتخاذ القرارات إلا من اللحظة التي يعين فيها أصولاً ، أي بعد صدور قرار تعيينه من الإدارة العامة وقبوله للوظيفة المعين فيها وتبليغ أو نشر القرار الصادر بتعيينه .

فمنذ تلك اللحظة يعتد قانوناً بالقرارات والأعمال الصادرة عنه باسم الإدارة العامة ، أما قبل ذلك فإنه لا يمثل سوى نفسه وهذا ما تنص عليه القوانين صراحة ومنها نص المادة **٧٩** من القانون الموحد للعاملين ، التي جاء فيها "**لا يجوز للعامل أن يتقاضى أجره ما لم يكن شاغلا للوظيفة على وجه قانوني** [1] " .

ومما هو ظاهر من هذا النص أن الموظف إذا كان لا يجوز له تقاضي الأجر قانوناً ما لم يكن شاغلاً للوظيفة بوجه قانوني فإنه كذلك لا يستطيع ممارسة مهام الإدارة على وجه يعتد بها قانوناً ما لم يكن شاغلاً وظيفته بشكل قانوني ، وهذا أمر طبيعي فإذا كان المشرع لم يمنح

1ـ القانون الموحد للعاملين في الجمهورية العربية السورية المادة /٧٩/

الموظف الأجر وهو حق شخصي إلا إذا عين بشكل قانوني فمن الأولى أن لا يستطيع ممارسة مهام الإدارة وهو حق عام مرتبط بالمصلحة العامة المتمثلة بحسن سير النشاط الإداري بغية تأدية الخدمات العامة للجمهور بأفضل الصور وتحقيق تقدم الدولة وازدهار.

ولقد استقر الفقه والقضاء على وجوب التعيين القانوني للموظف حتى يستطيع ممارسة مهام الإدارة العامة واستحقاقه للأجر وغيره من الحقوق، ويتم ذلك بقرار التعيين أو التسمية الذي يصبح الموظف بموجبه شاغلاً للوظيفة التي تدخل في التنظيم الإداري، الأمر الذي يخوله ممارسة مهام الوظيفة المعين فيها بشكل قانوني وأصولي وعلى وجه يعتد به شرعاً وقانوناً .

وإذا كانت قدرة الموظف على اتخاذ القرارات والأعمال الأخرى المنوطة به تتمثل في الفترة التي تبدأ بعد التعيين وتنتهي بصدور قرار العزل أو التسريح أو ما شابه ذلك فإنه في الفترة الخارجة عن تلك نكون أمام شخص غير مخول قانوناً بالقيام بتلك المهام والاختصاصات التي قام بها ذاك الشخص من حيث المبدأ ويعد هنا شخصاً عادياً وليس موظفاً عاماً ويطبق هذا الحكم أيضاً على الموظف المكفوف اليد عن العمل لسبب ما سواء أكان كف اليد حكمياً أي بقوة القانون أم كان كف اليد قانونياً أي بقرار من الإدارة العامة أو من المحكمة المسلكية أو من الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش؟ ذلك لأن كف اليد يعني إيقاف الموظف عن القيام بمهام وظيفته مؤقتاً وعليه فإنه إذا ما قام به مدير المالية لمدينة إدلب خلال فترة كف يده بفرض عقوبة الحسم من الأجر بحق أحد العاملين في المديرية فإن قراره هذا يعد قراراً معدوماً لأنه مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم ولا يرتب أثراً قانونياً لأنه قام بهذا العمل في فترة انحسرت عنه صفة الوظيفة العامة ، أي في فترة أصبح فيها كأنه فرد عادي غير موظف ، وبذلك فإنه لا يصبح مخولاً خلال هذه الفترة بممارسة مهام الوظيفة العامة، وإذا ما قام بالنهوض بممارسة الوظيفة واختصاصاتها فإن عمله يعد معدوماً لأنه صدر عن شخص لا ولاية له في ممارسة مهام و واجبات الوظيفة العامة .

وكذلك الأمر فيما إذا أصدر أحد التجار قراراً بمنح رخصة لشخص ما مما يدخل في اختصاص وزارة الاقتصاد والتجارة فإن قراره يكون معدوماً، وإذا ما منح صاحب متجر أسلحة أحد الأفراد رخصة حمل سلاح يكون عمله معدوماً إذ إن هذا الاختصاص منوط بوزارة الداخلية وليس بالأفراد العاديين ، وعلى هذا نقيس فنطلق حكماً واحداً على جميع الحالات التي تجتمع

فيها هذه العلة المتجسدة بصدور قرار عن فرد عادي مهما كانت صفته وقدرته المالية وحالته الاجتماعية، فشيخ العشيرة ليس مخولاً أيضاً بإصدار قرارات إدارية .

وبناء على ما سبق ليس لأي شخص لا يتمتع بصفة الموظف العام ممارسة المهام والصلاحيات الإدارية إلا وفقاً لما بيناه سابقاً، وإذا أقحم أحد الأشخاص العاديين نفسه في الاختصاصات الإدارية فيكون عمله لا صلة لـه بالأعمال الإدارية ولا أثر له ويعد عملاً معدوماً .

وهذا ما سار عليه مجلس الدولة المصري في قضائه حيث قررت محكمة القضاء الإداري صراحة في حكم لها ((أن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية ولا يكون معدوماً ، إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ، ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي [1] ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك [2])) .

ومن الجدير ذكره في هذا المقام أن الأصل في ما يصدر عن الأفراد لا يقبل دعوى الإلغاء على اعتبار أن ما يصدر عن الأفراد العاديين لا يعد قراراً ، أي أنه ليس بعمل قانوني لذلك لا يقبل الطعن أمام القضاء الإداري إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قبل دعوى ، الإلغاء الموجهة ضد هذه الأعمال مع العلم بانعدامها ليزيل شبهة وجود القرار الإداري، لأنه وجد أن هذا السبيل هو أنجع الطرق في حماية الأفراد فيقرر أن العمل المطعون فيه الصادر عن الأفراد باطل ولا أثر له، وهي الصيغة المرادفة للانعدام في قضائه وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في سورية، ومع هذا فإنه يجب أن لا يغيب عن الأذهان في هذا المجال أحكام نظرية الموظفين الفعليين التي سندرسها لاحقاً، والتي من شأنها جعل القرار الصادر عن شخص عادي مشروعا وكأنه صادر عن سلطة إدارية مختصة قانوناً .

ثانياً _ اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطات غير إدارية :

كما هو معروف أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع السلطة التنفيذية من التدخل في كل اختصاصات السلطتين التشريعية أوالقضائية ، وإذا فعلت ذلك السلطة التنفيذية يكون تصرفها هذا مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، ومثل ذلك أن يتناول القرار الإداري تنظيم أمر لا يملك أن ينظمه إلا المشرع وفقاً لأحكام الدستور أو أن الإدارة تحاول حسم منازعات تدخل في اختصاص القضاء بقرارات إدارية ، وفي هاتين الحالتين يكون عملها مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم لدرجة تجعل القرار منعدماً ينحدر لدرجة العمل المادي .

---

1 _ راجع في ذلك حكمها الصادر في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٥٣ .

2 _ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في ٢٥ مارس سنة ١٩٦٧ ، مجموعة السنة ١٢ ، ص ٨٠١ .

بناءً عليه سندرس هاتيـن الحالتيـن بشيء مـن التفصيـل :

أ ـ اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية :

اختلفت الدول كما ذكرنا سابقاً فيما يتعلق بتحديد مجال كل من القانون واللائحة، فمن الدول من أخذت بالمبدأ العام القاضي بأن للسلطة التشريعية حقاً بموجب هذا المبدأ التدخل من أجل التشريع في جميع المجالات دون استثناء أي أنها صاحب الولاية العامة في التشريع، أما سلطة السلطة التنفيذية في التشريع فتبقى محددة على سبيل الاستثناء أي أنها تشرع في بعض المجالات، ومن الدول من أخذت بالمبدأ المعاكس، الذي يقضي في تحديد مجال القانون في بعض الأمور أي تحديد ولاية السلطة التشريعية في التشريع على سبيل الحصر وجعل الولاية العامة في التشريع السلطة التنفيذية التي تستطيع أن تشرع في جميع الأمور عدا ما جعله المشرع من اختصاص السلطة التشريعية ، إلا أنه مهما يكن النظام المتبع في الدولة فإن الحد الفاصل في اختصاصات هاتين السلطتين يبقى حداً هلامياً مطاطاً لا يتسم بالوضوح والتحديد دائماً ، الأمر الذي دفع قضاء مجلس الدولة في فرنسا إلى التحفظ لأقصى درجة في هذا المجال، حيث أنه كثيراً ما عد تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع على أنه يعد من قبيل عدم الاختصاص، ويعللون مسلكه هذا بغموض نصوص الدستور المحددة للاختصاص في مجال التشريع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وعدم رسمها لحد فاصل بين مجال القانون والقرار الإداري (اللائحة) كما أن حدود الاختصاصات ليست ثابتة بـل هي متحركة، فهي في الظروف العادية غيرها في الأوقات الاستثنائية ، هذا المسلك لمجلس الدولة الفرنسي كان سابقاً لدستور ١٩٥٨م، أما بعد هذا الدستور حددت اختصاصات السلطة التشريعية على سبيل الحصر أي أن نصوص الدستور حددت الآن بشكل واضح اختصاصات السلطة التشريعية ،فإن اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية يعد من قبيل عدم الاختصاص الجسيم وليس البسيط ، وهذا ما كان يجري عليه المجلس سابقاً (قبل عام ١٩٥٨م) ، بمعنى أنه عندما تكون النصوص الدستورية واضحة في رسم الاختصاصات بين القانون واللائحة وتعتدي السلطة التنفيذية على الاختصاصات فإنه يعدها من قبيل عدم الاختصاص الجسيم وليس البسيط .

ومع تسليمنا بتلك الاعتبارات فإننا نرى أن القرار يكون منعدماً في الحالات السابقة ، ولكن قد يحصر المشرع الدستوري ممارسة بعض الاختصاصات بالسلطة التشريعية فقط دون غيرها من السلطات بمعنى أنه حدد بوضوح اختصاصات السلطة التشريعية مما يجب على السلطة التنفيذية أن تمتنع عن التدخل في هذه المجالات التي حصرها المشرع الدستوري للقانون وإن قامت السلطة التنفيذية بإصدار قراراً لائحياً في حال حصره الدستور بالمشرع فإن عملها

يوصم بعيب عدم الاختصاص أي غصب السلطة لأنها تجاوزت الحدود التي رسمها الدستور لاختصاصاتها .

هذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي أي أنــه عندمــا تكون الحدود بين اختصاص السلطة التشريعية والتنفيذية واضحة، وتعتدي السلطة التنفيذية على ما أدخله الدستور في اختصاص المشرع فإن عملها يعد منعدماً ولا أثــر لــه، ولقد اتبع القضاء الإداري في مصر وسورية والأردن الخطى التي سار عليها مجلس الدولة الفرنسي .

فبالنسبــة لموقــف القضــاء الإداري المصــري :

١. فقد قضى مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في عام١٩٥٠ م بأن :

((القرار المطعون فيه يتضمن قواعد عامة ويشتمل على قيود تحد من نشاط الأفراد وحرياتهم في التعامل ومما لا شك فيه أن هذه القواعد لا يجوز أن تصدر إلا بقانون أو في القليل لا بد أن تستند إلى القانون ومن ثم يكون القرار الوزاري المطعون فيه باطلاً في موضوعه [1])) .

ومما يبدو من هذا الحكم أن المحكمة اعتبرت أن السلطة التنفيذية قد اعتدت بقرارها هذا على اختصاص المشرع، وإذا كان المجلس لم يكشف عن طبيعة البطلان بصورة قاطعة في هذه الحالة فإنه قد فعل ذلك في حالات أخرى ومنها حكمه الصادر عام ١٩٤٩ م الذي حكم المجلس فيه بمايلي :

(إذا نص القانون على تشكيل لجنة على وجه معين فإنه لا يصح تعديل هذا التشكيل إن رأى تقرير ضمان أكبر إلا مما يملك قانوناً لذلك وهو المشرع، أما السلطة القائمة على تنفيذ القانون فإنها لا تملك سلطة تعديل هذا التشكيل فإن هي فعلت ذلك كان تصرفها من قبيل غصب السلطة فيقع باطلاً بطلاناً مطلقاً) .

وفي حكم آخر له صادر في عام ١٩٥٠ م الذي قضى به ((إذا وضح أن وظيفة وكيل ثان لتفتيش الجيزة الذي عين المدعى عام ١٩٤٩ م لا وجود لها في الميزانية ولا تملك وزارة الأوقاف خلقها إلا بإذن البرلمان فيكون تعيين المدعى فيها قد صدر باطلاً من أصله)) .

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذه الحالة حكمها في الطعن رقم ٨٢٠ لسنة ٢٠ ق جلسة ١٩٨١/٥/٢٤ م ، والذي يظهر جلياً فيه أن حدود اختصاص لجان التقييم المشكلة طبقاً للقانونين رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١م و٧٢ لسنة ١٩٦٣ م هو تحديد كل ما يدخل

---

1 _ حكم مجلس الدولة المصري الصادر عام ١٩٥٠.

قانوناً ضمن رأسمال المشروع المؤمم، فإذا تجاوزت بالتقييم غير ذلك تعتبر أنه تجاوزت اختصاص المشرع مما يستوجب إعلان انعدام القرار الذي قضت به المحكمة في نهاية الأمر[2].

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الخصوص حكمها الصادر في عام ١٩٥٧ م ، والذي تبين فيه أن قرار الوزير بتوزيع أموال الدولة بدون إذن من البرلمان يقع:

((باطلاً بطلاناً مطلقاً لمخالفته أحكام الدستور التي تقضي بعدم جواز التصرف في أموال الدولة إلا بناء على إذن سابق من البرلمان في الدستور الملغى ومن مجلس الأمة في الدستور الحالي وإن مثل هذا القرار يعد من القرارات المعدومة)) .

ـ موقـف القضـاء الإداري السـوري :

أما بالنسبة للقضاء الإداري السوري فقد ألغى مجلس الشورى السوري السابق قرار رئيس البادية الذي حدد سعر الليرة العثمانية ، وقرار رئيس البادية القاضي بإغلاق إحدى المطاحن ذلك لأن هذه الأمور كانت تدخل في اختصاص المشرع حسب الدستور النافذ في هذا التاريخ ، ومن جهة أخرى فلقد حدد المشرع الدستوري بعض الاختصاصات وأناطها بالمشرع البرلماني فقط فإذا ما تدخلت فيها السلطة التنفيذية فإن قرارها يعد مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم .

ومما ينطبق على هـذه الحالـة ما جـاء في صلب الدستور في المادة (٢٩) التي تنص على أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني " .

و وفقاً لهذا النص فإن سلطة التجريم والعقوبة محتجزة للقانون ولا يمكن للسلطة التنفيذية القيام بهذا العمل، وإذا ما قامت الإدارة مثلاً بتجريم فعل لم يحرمه المشرع أو بتوقيع عقوبة على فعل معين أو برفع الحد الأدنى للعقوبة فعملها هذا يشوبه عدم الاختصاص الجسيم وهو عمل منعدم ولا أثر له، لأن هذه الأمور جعلها الدستور من اختصاص المشرع حصراً، إذ إن من الحدود والقيود التي تبين شرعية عمل السلطة التنفيذية لاسيما رئيس الجمهورية والتزامها بمبدأ المشروعية ومبدأ توزيع القواعد القانونية، وفي هذا الصدد فإن على السلطة التنفيذية احترام حكم الدستور الذي قضى بحصر سلطة التجريم والعقاب بالمشرع .

ومن هذا القبيل أيضاً ما جاء في المادة ٨١ من الدستور الدائم السوري لعام ١٩٧٣م التي تنص على :

" لا يجوز إحداث ضريبة أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون [1] " .

2- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٨٢٠/ لسنة ٢٠ ق جلسة ١٩٨١/٥/٢٤ .

ومن باب المخالفة نفهم أنه يجب على السلطة التنفيذية عدم التدخل بفرض ضريبة معينة أو تعديل معدل ضريبة معينة، وإذا ما قامت مثلاً برفع معدل ضريبة معينة فعملها هذا يوصف بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي لا يترتب عليه أي أثر قانوني كما ذكرنا سابقاً .

ب ـ اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية :

تعد هذه الحالة من أهم عيوب عدم الاختصاص الجسيم لما فيها من اعتداء على جهة لها درجة عالية من الاستقلال، والمناط بها مهمة حماية حقوق وحريات الأفراد ولوضوح مهامها ، ومن أحكام القضاء الإداري السوري في هذا المجال حكم محكمة القضاء الإداري السورية الصادر في القرار (١/١٢٩١) ر لسنة ٢٠٠٥ م في القضية رقم /١٢٢٠/ لسنة ٢٠٠٥ والذي ألغت فيه المحكمة قرار المجلس الفرعي الزراعي المتضمن فرض غرامة على أحد المزارعين بمقدار (٢٦٦.٠٠٠) ألف ليرة سورية بسبب إقدامه على استجرار كميات من المياه من الأقنية الثانية للمؤسسة العامة للاستثمار وتنمية حوض الفرات وزرع مساحة زيادة عن الخطة ومن ثم إلغاء الإنذار رقم (١٥٩٣٩٧) الصادر عن مدير المالية في الرقة بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٥ وبما يترتب على ذلك من آثار، وعلة إلغاء هذا القرار هي أن المجلس الفرعي الزراعي في الرقة وهو جهة إدارية بلا منازع قام بفرض غرامة مالية مباشرة على المدعى عليه دون الرجوع إلى القضاء وإن كان من الجائز للإدارة أن تطلب عن طريق القضاء فرض غرامة مالية على المدعى عليه عن طريق القضاء المختص وهو القضاء الجزائي هنا، إلا أنه ليس لها أن تفرض غرامة مالية مباشرة من قبلها بل يجب أن تستحصل على حكم قضائي تستند إليه من أجل تحصيله وليس لها أن تقوم بذلك عن طريق التحصيل الإداري مباشرة، وإلا أصبحت هنا بمثابة جهة قضائية وهو ما لم تملكه لا قانوناً ولا منطقاً لذلك فقد حكمت بإلغائه لعدم مشروعيته [1] .

إلا أنه على ما يبدو أن المحكمة لم توضح في هذا الحكم الأساس الذي استندت إليه للتوصل إلى الحكم بإلغاء القرار الصادر عن المجلس الزراعي الفرعي في الرقة الذي يتمثل باعتداء سلطة إدارية على اختصاص القضاء الجزائي المختص بفرض الجزاءات المالية .

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم /١٢١٩/ع/٢/ لسنة ٢٠٠٦م في الطعن ذي الرقم (٧٢٥) لسنة ٢٠٠٦ م والذي تتلخص وقائعه وحيثياته في إلغاء القرار الذي

1_ ((المادة ٨١ من الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية الصادر عام ١٩٧٣)) .

1- (حكم محكمة القضاء الإداري السوري بالقرار رقم (١/١٢٩١) ر لسنة ٢٠٠٥ م في القضية رقم /١٢٢٠/ لسنة ٢٠٠٥) .

فرض فيه المجلس الزراعي الفرعي في محافظة الرقة غرامة مالية بمقدار (١٠٠٠) ل.س عن الهكتار الواحد بالنسبة لكل من يخالف خطة التبوير للأراضي الموضوعة لموسم عام ١٩٩٦/١٩٩٥ م وذلك لأنه مشوب بعيب الانعدام واللامشروعية، وذلك تأسيساً على أنه وفقا لأحكام المادة (١٠) من القانون ذي الرقم (١٤) لعام ١٩٧٥م بشأن تنظيم الإنتاج الزراعي والذي يسمح بفرض الحبس أو عقوبة الغرامة على كل من يخالف تنفيذ الالتزامات، إلا أن فرض هذه العقوبات أمر أناطه المشرع بالقضاء الجزائي المختص وليس لأي مرجع إداري فرض هذه العقوبات الأمر الذي يستوجب إلغاء هذا القرار نظراً لتعدي الإدارة على اختصاص القضاء الجزائي في فرض الغرامات المالية .

ويظهر هذا الحكم أن القضاء الإداري لم يتوان لحظة عن إلغاء القرارات التي تعتدي فيها الإدارة على اختصاصات الجهة القضائية (هنا القضاء الجزائي) وكان هذا الحكم سابقة قوية لإلغاء كل حالة يكون فيها اعتداء على السلطة القضائية ، وهو من الحالات المهمة لعيب عدم الاختصاص الجسيم ، وذلك حتى لا تتمادى السلطة التنفيذية وتتدخل في عمل القضاء الأمر الذي يسيىء بشكل كبير لحقوق وحريات الأفراد [1] .

ولقد ألغى مجلس الشورى السوري أيضا بسبب إعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية بعض القرارات الإدارية كقرار المحافظ الذي يفصل في قضية تتعلق بحق الملكية أو بحق الارتفاق[2] وقرار رئيس البلدية الذي يقضي بإغلاق إحدى المطاحن لأن هذه القضايا تدخل في اختصاص المحاكم القضائية بحسب التشريع النافذ .

لكن في مثل بعض هذه الحالات اكتفت أحكام مجلس الدولة المصري بإعلان بطلان القرار الإداري، ومن هذا القبيل حكمه الصادر ١٩٥٠ م والذي جاء فيه :

((القرار الصادر بإلزام المدعى بقيمة العجز وخصمه منه بطريق الخصم من راتبه مع معارضته في ذلك إنما هو فصل في منازعة مدنية مما يدخل في اختصاص القضاء العادي ويخرج من ولاية السلطات التأديبية ، وعلى ذلك يكون القرار المطعون فيه قد جاوز حدود السلطة ويتعين إلغاؤها في هذا الخصوص)) .

ولا يقتصر موقف القضاء الإداري على إعلان انعدام قرار الإدارة الذي تعتدي فيه على اختصاص القضاء الجزائي بل امتد ليشمل موقفه في حالة اعتدائها على اختصاص القضاء العادي والمسلكي أيضاً، وهذا ما نجده في تطبيقات مجلس الدولة السوري :

1 _ (حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم /١٢١٩/ع/٢/ لسنة ٢٠٠٦ م في الطعن ذي الرقم (٧٢٥) لسنة ٢٠٠٦ م) .

2 _ ((مجلس الشورى الأسبق قرار رقم (١٥) لعام ١٩٤٦ م)) .

ففيما يتعلق باعتداء الإدارة على اختصاص القضاء العادي فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا الكثير من القرارات التي تتجاوز فيها الإدارة على اختصاص القضاء العادي كما فعلت بالنسبة لاعتداء الإدارة على اختصاص القضاء الجزائي، ومن التطبيقات العملية للمحكمة المذكورة ما قامت به عندما ألغت قرار محافظ إدلب رقم ١٠/٢/٦٥١٦ تاريخ ١٩٧٠/٩/٢ الذي يشكل بموجبه لجنة لتوزيع مياه نبع الجماجمة بقرية رأس العين، والذي يعتدي فيه اعتداء فاضحاً على اختصاص القضاء العادي (المدني) وذلك لأن مياه النبع المذكور تم تصفيتها من قبل لجنة تصفية الحقوق المكتسبة بقرارها الصادر بتاريخ ١٩٤٩/١٠/٣٠م وصدقت محكمة الاستئناف هذا القرار برقم القرار ٨ أساس ٦٣ بتاريخ ١٩٥٠/٤/٦، وبناء على هذا لا يستطيع المحافظ أن يتدخل في الموضوع بعد أن حسم الأمر بحكم قضائي قطعي مخالفاً (المحافظ) بقراره النتيجة التي توصل إليها الحكم القضائي المذكور الأمر الذي يجعل الأمر الإداري الصادر عنه مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي ينحدر بهذا القرار إلى درجة الانعدام ولا يرتب أي أثر قانوني [1] .

أما بالنسبة لاعتداء الإدارة على اختصاص القضاء المسلكي فلا يمكن أن نتصور وقوع هذا الاعتداء من الإدارة إلا إذا أناط المشرع سلطة فرض عقوبات مسلكية بجهة قضائية، وهذا الأمر يختلف من دولة إلى أخرى :

ففي فرنسا أعطى المشرع سلطة فرض العقوبات المسلكية للإدارة نفسها، وهنا لا يمكن أن نتصور وقوع اعتداء الإدارة على اختصاص القضاء المسلكي لأنها هي صاحبة الاختصاص والوحيدة المخولة بفرض العقوبات المسلكية ولا فرق بين أن تكون شديدة أو خفيفة .

ومن الدول من راح بخلاف ذلك وأعطى سلطة فرض العقوبات المسلكية لجهة قضائية ، ومن الدول من أعطى سلطة فرض العقوبات إلى جهتين تتمثلان في الإدارة من جهة و القضاء من جهة أخرى، وذلك بحسب درجة جسامة العقوبة فأعطى سلطة فرض العقوبات الخفيفة للإدارة وسلطة فرض العقوبات الشديدة لجهة قضائية، وهذا ما ذهب المشرع إليه في سورية وهو موقف وسط في هذا الأمر حيث أنه نص قانون العاملين رقم ٥٠ الصادر عام ٢٠٠٤م على أن :

---

[1]- (القرار رقم ٢٩ بتاريخ ١٩٧٣/٢/٥ م في الطعن ذي الرقم /٢٢١/ لسنة ١٩٧٣ م) .

تفـرض العقوبـات الخفيفـة من قبـل الإدارة وهـي :

عقوبـة التنبيه ، عقوبـة الإنذار ، عقوبـة الحسم من الأجر ، عقوبـة تأخير الترفيع ، عقوبـة حجب الترفيع .

أما العقوبات الشديدة فلا تفرض إلا من قبل المحكمة المسلكية وتتمثل في عقوبة النقل التأديبي ،عقوبة التسريح التأديبي وعقوبة الطرد .

وعلى هذا فإذا قامت الإدارة وفرضت مثلاً عقوبة التسريح التأديبي فتكون قد اعتدت على اختصاص القضاء المسلكي المختص تشريعياً بهذا الاختصاص مما يستوجب إلغاء قرار الإدارة واعتباره عديم الأثر قانوناً بحسبانه مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم المتمثل في اعتداء الإدارة على القضاء المسلكي .

وتطبيقاً لهذا نجد أحكاماً كثيرة تجسد هذه الحالة ؛ منها قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية التي أقرت فيه أن لا تملك الجهة الإدارية أثناء النظر في الدعوى اتخاذ القرار في موضوعها من شأنه سلب ولاية المحكمة التأديبية في محاكمة المحال إليها، وإذا اتخذت الجهة الإدارية ذلك القرار فإن ذلك يمثل عدواناً على اختصاص المحكمة التأديبية وغصباً لسلطتها ويتعين على المحكمة ألا تعتد به فهو قرار منعدم [1] .

وإذا كان لا يسمح للإدارة أن تتعدى على اختصاص القضاء المسلكي لمخالفته أحكام القانون الذي أناط هذا العمل بهذه الجهة فإن هذا الأخير لا يسمح لـه بالاعتداء على الاختصاصات التي أناطها القانون بجهة أخرى ، وعلى هذا لا يسمح للمحكمة المسلكية أن تتعدى على اختصاص القضاء الإداري ، وإذا قامت بهذا العمل فيكون عملها مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يذهب بالعمل إلى درجة الانعدام ولا يرتب أي أثر .

---

[1]- ((الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (أسباب إلغاء القرارات الإدارية حتى عام ١٩٩٦ م) ،الكتاب الثاني ، دار الكتب القانونية شتات مصر ، ١٩٩٨م ، ص ـ ٤٣)) .

الفرع الثاني

حالات عدم الاختصاص الجسيم داخل السلطة الإدارية

لم يكتف القضاء الإداري باعتبار القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم فقط في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات السلطتين القضائية والتشريعية، وإنما شمل هذا الموقف بعض التجاوزات التي تحصل داخل السلطة الإدارية ، وذلك عندما يقدر القاضي الإداري أن هذا التجاوز هو تجاوز خطير وجسيم، ويلاحظ على موقف القضاء الإداري توسعه في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم، وذلك بإدخال حالات كان يعدها سابقاً عدم اختصاص بسيط في مجال (حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم) .

استناداً لما تقدم سنتولى دراسة حالات عدم الاختصاص الجسيم الحاصل من سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى أولاً، ومن ثم سنقوم بدراسة موقف القضاء الإداري بالتوسع في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم ثانياً .

أولاً ـ حالات عدم الاختصاص الجسيم الحاصل من سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى لا تمت لها بأية صلة :

لقد وزع المشرع الاختصاصات داخل السلطة الإدارية ورسم الحدود التي يجب أن تمارس بموجبها كل سلطة اختصاصاتها كما حددها القانون، فإذا ما تجاوزت سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى من دون أن يكون لها أي وجه لممارسة هذا الاختصاص فإن القضاء يعد قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم، ومع أن هذه الحالة ترجع إلى عدم احترام قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية إلا أن القضاء الإداري يعد العيب من قبيل غصب السلطة وليس من عدم الاختصاص البسيط نظراً لجسامة العيب ، ومثال ذلك أن يصدر وزير المالية قراراً في تعيين موظف في وزارة التربية أو التعليم أو أن يصدر أحد الكتبة الذين لا يملكـون سلطة إصدار القرارات الإداريـة إطلاقاً كقرارات فصل طالب أو فرض عقوبة مسلكية على موظف أو تعيين موظف أو مشروعية .. إلخ أو أن تتولى لجنة من لجان مجلس منتخب إصدار قرار لا يملكه إلا المجلس بأجمعه .

مما يؤدي إلى انعدام القرار الصادر عنها ويرجع أساس هذا العيب في هذه الحالة إلى عدم احترام قواعد الاختصاص من قبل السلطات الإدارية إلى حد من الجسامة يشكل اغتصاباً للسلطة، ومثال هذه الحالة أن يصدر وزير الصحة قراراً بترفيع موظف في وزارة التربية والتعليم .

ومن تطبيقات هذا الاتجاه ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بقولها :

((إن صلاحيات إغلاق المحال المرخصة تعود إلى متصرف اللواء بناء على طلب طبيب الصحة وإذا ما قام مدير الشرطة أو مدير الأمن العام بإصدار القرار بإغلاق مثل هذه المحلات فيكون قراراً منعدماً يجوز الطعن به في كل وقت دون التقيد بالميعاد وذلك لصدوره من سلطة لا تملك حق إصداره)) .

ثانياً ـ التوسـع فـي حـالات عيب عـدم الاختصاص الجسيم :

إن المبدأ المتفق عليه فقهاً واجتهاداً يتمثل في اعتبار الاعتداء الحاصل من قبل الرئيس على اختصاصات مرؤوسيه أو العكس ، أي اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس هو من قبيل عيب عدم الاختصاص البسيط ، لكن يلاحظ في الآونة الأخيرة تغير واضح في موقف القضاء الإداري وذلك من خلال اعتبار بعض هذه الحالات لتصبح من حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم ، ونحن نرى الصحة في هذا المسلك بالرغم مما ما ينطوي عليه من مثالب، وذلك لأن قصد القضاء هنا هو منع أي اعتداء من السلطة الرئاسية على اختصاصات السلطات الدنيا، وذلك لما يتمتع به الأول من سلطة التوجيه والتعقيب أو ما شابه أي أنه يملك في نهاية الأمر سلطة تعديل هذا القرار أو إلغائه حسب ما يراه، مما يجعل اختصاص السلطة الأدنى شبه مشلولة عن القيام بعملها لأن الكلمة الأخيرة في القرار هي للرئيس، ومن التطبيقات القضائية :

أ ـ اعتداء السلطة الرئاسية على اختصاصات السلطة الدنيا :

قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم /٥٥٥/ في الطعن /١٨٩٢/ لعـام ١٩٩٦ م بـ : (قبول الدعوى موضوعاً وإلغاء القرار رقم /٢١٢٨/ الصادر عن السيد وزير الصناعة بتاريخ ١٩٨٩/٤/١٠م والقرار رقم /١٢٢٦/ تاريخ ١٩٨٩/٤/٢٠ م الصادر عن مدير عام الشركة المتحدة للصناعة وما ترتب عليها من آثار واعتبار المدة المنقضية من تاريخ فك المدعية عن عملها في ١٩٨٩/٣/٢٠م وحتى إعادتها إلى عملها خدمة فعلية متصلة بخدمتها السابقة وداخلة في حساب التقاعد والترفيع وتسوية وضعها على هذا الأساس ورفض المطالبة بما يجاوز ذلك) [1] .

[1]- حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم /٥٥٥/ في الطعن /١٨٩٢/ لعـام ١٩٩٦ م .

حيث عدت المحكمة أن هذا القرار غير محصن بفوات مدة الطعن المقررة للقرارات الإدارية، وذلك لأنه يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم، ولذلك نلاحظ أنه قبل الدعوى حتى لو بعد فوات ميعاد الطعن، إذ لو كانت على موقفها السابق الذي تعتبر فيه القرار مشوباً بعيب عدم اختصاص بسيط لكان عليها أن ترد الدعوى شكلاً لتقديمها خارج ميعاد الطعن القضائي ، وفي هذه الحالة يظهر أن المحكمة الإدارية العليا السورية قد توسعت بفكرة عيب الاختصاص، لأن هذا العيب (اعتداء السلطة الرئاسية على اختصاصات السلطة الدنيا) يتجسد في الأصل بعيب عدم الاختصاص البسيط .

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٥٥٥ في الطعن ١٨٩٢ لعام ١٩٩٦ م بإلغاء القرار الصادر عن وزير الصناعة المتمثل بنقل المدعية، وذلك اعتماداً على الفقرة ب من المادة /٣١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة التي تنص على أنه مع الاحتفاظ بالقانون رقم /١٠/ لعام ١٩٧٥م (يتم النقل وفق أحكام الفقرة / أ / السابقة بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين للوظيفة المنقول إليها) بالإضافة إلى اعتمادها على الفقرة / ه / من المادة / ١٥ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة يتم التعيين في المؤسسات العامة ومنشآت القطاع العام وشركاته وسائر الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي على الشكل التالي:

١ ـ بمرسوم لوظائف المديرين العامين .

٢ ـ بقرار من الوزيـر المختص بعد استطلاع رأي المدير العـام لوظائف معاونـي المديرين العامين والمديرين في الإدارة المركزية والفروع في المحافظات .

٣ ـ بقرار من المدير العام المختص : لسائر العاملين الآخرين في الإدارة المركزية والفروع بالمحافظات[1] .

ومما يتبين من النصوص القانونية التي أشارت إليها المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها إلى أن قرار النقل قد صدر من سلطة غير مختصة، حيث أنه صدر هذا القرار من وزير الصناعة وهو جهة غير مختصة قانوناً بإصداره، حيث أناط المشرع ممارسة هذا الاختصاص بالسيد المدير العام مع الإشارة إلى أن الدعوى قدمت خارج الميعاد القانوني وكان على المحكمة أن تحكم برد الدعوى شكلاً لتحصين القرار الإداري، ولكن وبما أنها اعتبرت القرار مشوباً بعيب

1- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٥٥٥/ في الطعن /١٨٩٢/ لعـام ١٩٩٦ م .

عدم اختصاص جسيم محدثة تغيراً في هذا المجال وفي اجتهاده القضائي فقد قبلت الدعوى وفصلت في موضوعها مقررة إلغاء القرار الطعين بحسبانه مشوباً بعيب عدم اختصاص جسيم[2].

ب ـ حالة اعتداء السلطة الدنيا على اختصاصات السلطة الرئاسية :

كما ذكرنا فإن الاعتداء يقع من الرئيس على اختصاصات المرؤوس، ويقع أيضاً وهو الأغلب من المرؤوس على اختصاصات الرئيس ، حيث يمكن للمرؤوس أن يتدخل ويصدر قراراً في هذا المجال الذي جعله المشرع للرئيس الإداري .

تطبيقاً لا يجوز للمحافظ أو معاون الوزير أن يصدر قرارات تعيين الموظفين من الفئة الأولى لأن المشرع جعل هذا الموضوع من اختصاص الوزير حصراً، ولا يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يضع السياسة العامة للدولة أو يعين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين ، ذلك أن المشرع الدستوري أناط ذلك برئيس الجمهورية ، كنا قد نوهنا فيما سبق إلى أن اعتداء سلطة دنيا على اختصاصات سلطة عليا يعده القضاء الإداري من قبيل عدم الاختصاص البسيط، ولكن المشرع غَيّر من موقفه مقرراً اعتبار هذه الحالة من قبيل عدم الاختصاص الجسيم .

نجد تطبيقاً لهذا الموضوع في اجتهادات مجلس الدولة السوري :

فالمحكمة الإدارية العليا السورية قررت في حكمها بالقضية ذات الرقم /٣١٩١/ السنة ٢٠٠٩م، والذي قضت فيه بإلغاء قرار المدير العام للجمارك ذي الرقم ٣٥٢٠/ت/٢٠٠٥ المتضمن إلزام كل مخلص جمركي بتحديد أمانة جمركية واحدة كنطاق لعمله، وذلك لأن هذا الاختصاص أناطه المشرع بوزير المالية، حيث أنه تتضمن المادة /١٧٦/ من قانون الجمارك على أن صلاحية تحديد شروط مزاولة مهنة المخلصين الجمركيين منوط بالسيد الوزير دون المدير العام للجمارك وكانت وزارة المالية قد أكدت على ذلك بكتابها رقم ١٣٦٩ لعام ٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٢١ م، وبهذا يكون السيد المدير العام للجمارك قد أتى بقرار يقع خارج اختصاصه ويدخل باختصاص السيد الوزير، مما يسم القرار بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي من شأنه أن يعدم القرار ولا يرتب أية آثار .

ومما هو ظاهر من الحكم السالف الذكر أن المحكمة قد ألغت القرار نظرا لأنه مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم المتمثل في اعتداء سلطة دنيا (المدير العام للجمارك) على

2_ ((الدكتور محمود خلف الجبوري ، (القضاء الإداري) ، ١٩٩٨م ، دار الثقافة للنشر (د.ت))) .

اختصاص سلطة عليا (وزير المالية) وتدخل المدير العام للجمارك في موضوع أناطه المشرع بالوزير حصراً [1] .

ومن الحالات التي توسعت بها المحكمة الإدارية العليا أيضاً بالنسبة لاعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس ما جاء في حكمها بالقرار /٨١/ تاريخ ١٩٧١/٦/٧ م في الطعن ذي الرقم /٢٣٠/ لسنة ١٩٧١م بالقضية ذات الرقم /٥٢٤/ لسنة ١٩٧٠ م ، والذي قامت بصددها المحكمة بإلغاء قرار السيد وزير النفط والكهرباء والثروة المعدنية رقم /٩/ بتاريخ ١٩٧٠/١/٢٥ القاضي باستملاك بعض العقارات لصالح مؤسسة الكهرباء لعيب عدم الاختصاص الجسيم تأسيساً على أن المادة رقم ١ من قانون الاستملاك ذي الرقم /٢٧٢/ لسنة ١٩٤٦ م المعدلة بالقانون رقم /٢٥٢/ لسنة ١٩٦٠ م تنص على أنه :

((تصدر القرارات المتضمنة وجود نفع عام بالاستملاك عن رئيس الدولة [2])) .

و واضح أن إصدار القرارات المتضمنة نفعاً عاماً هو اختصاص مخول لرئيس الدولة فقط بنص القانون ولا يمكن لأحد غيره أن يقوم بهذا العمل، وفي حال قيام أحد الوزراء أو المديرين العامين بهذا العمل فإن عمله يعد غير قانوني يستوجب الحكم بإلغائه ، وهذا ما قامت به المحكمة إذ قضت باعتبار قرار وزير النفط والكهرباء والثروة المعدنية منعدماً ولا أثر له لأنه مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم .

أيضاً في حالة أخرى ألغت محكمة القضاء الإداري بقرارها رقم (٤/٣٠١٣) لعام ٢٠٠٩م المصدق برقم ١٢٧٨/ط تاريخ ٢٠١٠/٤/٢٦ قرار الإستملاك الصادر عن رئيس مجلس مدينة بنش خلافاً لصدوره عن مرجعه القانوني وهو رئيس مجلس الوزراء كونه مشوب بعيب جسيم ينحدر به لدرجة الإنعدام [1] .

ومما هو ملاحظ أن القضاء الإداري هنا توجه إلى التوسع في عيب عدم الاختصاص الجسيم إذا كانت تعد حالة اعتداء سلطة دنيا (الوزير) على اختصاصات سلطة عليا (رئيس الدولة) من قبيل حالات عيب عدم الاختصاص البسيط، مما يرتب الاختلاف في الآثار القانونية

---

1 .القـرار رقـم (١/٢٥٨٥) بتاريخ ـا ٢٠٠٩/١٠/٢٧ م وذلك في القضية ذات الرقم (١/٣١٩٠) لسنة ٢٠٠٩ .

2 . (المادة رقم ١ من قانـون الإستملاك ذي الرقـم /٢٧٢/ لسنـة ١٩٦٠ م) .

1 _ حكم محكمة القضاء الإداري السوري ، القرار رقم (٤/٣٠١٣) لعام ٢٠٠٩م المصدق برقم ١٢٧٨/ط تاريخ ٢٠١٠/٤/٢٦ .

ولكن كما ذكرنا من قبل أن الاتجاه السائد حالياً لدى القضاء الإداري هو التوسع في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم واعتبار هذه الحالة من حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم [2] .

وفي حكم آخر للمحكمة السابقة الذكر قضت فيها بتصديق قرار وزير الشؤون البلدية والقروية المتضمن اعتبار أنه ذو نفع عام استملاك العقارات اللازمة لتنفيذ مشروع توسيع الشارع الرئيس في صحنايا واعتباره سليماً وذلك استناداً إلى نص المادة الأولى من المرسوم التشريعي ذي الرقم /٥٧/ المؤرخ في ١٩٧١/٩/١٩ م على أن "تعتبر القرارات الوزارية التي صدرت حتى تاريخ نفاذه وبعد تاريخ المرسوم ذي الرقم لعام ١٩٦١م بتقرير وجود نفع عام في قضايا التجميل والاستملاك ، وبالإذن للبلديات بتطبيق قانون عمران المدن وتنظيمها استناداً إلى القرارين الجمهوريين رقم ٥٩٠ المؤرخ في ١٩٥٨/٦/١٥ ورقم ٢١٢٨ المؤرخ في ١٩٦٠/١٢/١ صادراً عن جهة مختصة ومنتجة لآثارها القانونية وذلك من تاريخ صدروها[3] " لذلك فإن الوزير لم يعتد على اختصاصات رئيس الجمهورية وإنما مارس عملا يدخل في اختصاصه طبقا للمرسوم التشريعي المذكور، وبذلك يكون القرار سليماً ورفضت إلغاؤه وصدقته، لكن لولا هذا المرسوم الذي أضفى صفة الشرعية على قرار الوزير لكان قراره مشوباً بعدم اختصاص جسيم بسبب اعتدائه على اختصاصات رئيس الجمهورية الذي يدخل في صلاحياته الاستملاك طبقاً لقانون الاستملاك لعام ١٩٦٠ م .

صـدور قـرار بناء على تفويض باطـل

ذكرنا سابقاً أن من شروط التفويض أن يجيز المشرع للموظف صاحب الاختصاص الأصيل تفويضاً جزئياً من اختصاصاته بالإضافة إلى شروط أخرى، وذلك حتى يصبح التفويض صحيحاً وما يصدر عن المفوض إليه قراراً سليماً من الناحية القانونية، وأما إذا كان التفويض باطلاً فإن ما سيصدرعن المفوض إليه استناداً لهذا التفويض الباطل سيعد باطلاً أيضاً ، بحسبانه مشوباً بعيب عدم الاختصاص ، وكنا قد بينا في المبحث المتعلق بعيب عدم الاختصاص البسيط أن القاضي الإداري يعد القرار الصادر بناء على تفويض باطل قراراً مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط ، إلا أننا لمسنا الاتجاه الحديث لمجلس الدولة السوري أنه يسير نحو اعتبار القرار الإداري الصادر بناء على تفويض باطل(غير سليم) قراراً مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم رغبة منه في مد حماية أكثر للمواطنين والموظفين والوظيفة العامة ، ففي هذه الحالة يتم

2 _ المحكمة الإدارية العليا ـ القرار رقم /٨١/ تاريخ ـا ١٩٧١/٦/٧ في الطعن ذي الرقم (٢٣٠) لسنة ١٩٧١ .

3_ (حكم المحكمة الإدارية العليا السورية بالقرار ذي الرقم/١٩٥/ تاريخ١٩٧١/١٢/٢٠م) في الطعن ذي الرقم/٢٧٤/لسنة١٩٧١ .

إلغاء القرارات التي صدرت من جهات فوضت من قبل غيرها، والتي لا يمكن لها أن تفوض ببعض صلاحياتها إلا في الأحوال التي يسمح فيها القانون بهذا التفويض، مما يرتب على هذا الأمر بطلان القرارات التي تخالف القانون على أساس أن ما بني على باطل فهو باطل .

ونجد تطبيقات كثيرة لأحكام القضاء السوري لهذه الحالة ، ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا القاضي بانعدام القرار المطعون ضده رقم /١٢٦/ تاريخ ١٩٧٣/٨/٧م وما ترتب عيه من آثار، وذلك في قرار رقم /٩/ لعام ١٩٧٧م في الطعن ذي الرقم /١٤٣/ لسنة ١٩٧٧، وتتلخص وقائع هذه الدعوى أنه بموجب قرار وزير الشؤون البلدية والقروية رقم /٨٦٠/ تاريخ ١٩٥٩/٦/٩م أصدرت لجنة التوزيع الإجباري للمنطقة التنظيمية القرار المتضمن توزيع المقاسم على أصحاب الحقوق، وقد سجل في السجل العقاري وتبين فيما بعد أنه يوجد خطأ في هذا التقسيم فصدر المرسوم التشريعي رقم /٢٢/ لسنة ١٩٧٣م، والذي أوجب تشكيل لجنة لتسوية النزاعات الحاصلة في هذه الموضوع إلا أن هذه اللجنة لم تقم بالعمل الموكل إليها بذاتها، وإنما قامت بتفويض المجلس البلدي بحلب بإجراء ما أوكل إليها المشرع القيام به بذاتها، وعندما تقدمت الإدارة بناء على قرار هذه اللجنة إلى السجل العقاري لتعديل الوضع والواقعة المسجلة فيه على أساس القرار السابق ، رفض السجل العقاري ذلك بناء على أنه صدر من هيئة غير مختصة وكان حكم المحكمة في نهاية الأمر هو إعلان بطلان هذا القرار أيضاً تأسيساً على بطلان التفويض المعطى من قبل تلك اللجنة للمجلس البلدي، لأن التفويض غير مسموح به بحسبان أن المهمة موكلة لها من قبل المشرع حصراً ويجب أن تقوم هي بالذات بهذا العمل ، لذلك فإن القرار الصادر من المجلس البلدي بناء على التفويض المعطى من قبل اللجنة المشكلة بموجب المرسوم التشريعي لحل الإشكالات مشوباً بعيب عدم الاختصاص، والذي عدته المحكمة من قبيل عدم الاختصاص الجسيم الذي ينحدر بالعمل إلى درجة العدم ، لأن ما بني على باطل فهو باطل [1] .

[1] . (حكم المحكمة الإدارية العليا بالقرار ذي الرقم/٩/ بتاريخ ١٩٧٧/١/٢٤م في الطعن ذي الرقم /١٤٣/ لسنة ١٩٧٧م) .

عيب الشكل المؤدي إلى عيب عـدم الاختصاص الجسيم

يقصد بعيب الشكل المؤدي إلى عيب عـدم الاختصاص الجسيم قيام الإدارة باتخاذ التصرفات القانونية دون مراعاة الأشكال والإجراءات التي فرضها المشرع للقيام بالعمل الإداري، وعيب الشكل يشترك مع عيب عدم الاختصاص أنهما يعدان من عيوب اللامشروعية الخارجية للقرار الإداري ، والعيب الثاني الذي ظهر بعد عيب عدم الاختصاص لإلغاء القرارات الإدارية ، فعيب الشكل لا علاقة له بعيب عدم الاختصاص من حيث الأصل، ولكن على ما يبدو من أحكام القضاء الإداري أنه توسع أكثر في حالة عيب عدم الاختصاص الجسيم على حساب عيب الشكل، واعتبر أن العيب في الشكل والإجراءات المحددة في القانون يؤدي إلى جعل القرار الصادر وكأنه صادر عن موظف غير مختص وعدم الاختصاص هو من قبيل عدم الاختصاص الجسيم وليس البسيط، لذلك فقد رتب نفس النتائج التي تترتب على انعدام القرار، ويمثل عيب الشكل احترام مجموعة من الإجراءات والشكليات لضمان إعطاء الحق لصاحبه أو عدم التسلط من قبل الجهة مصدرة القرار أو من أجل الاستشارة أو .. إلـخ .

وإذا ما أهملت أو قصرت إحدى الجهات أو الأشخاص في احترام هذه الشكليات فإن العمل الذي صدر منها في هذا المقام يوصم بعيب الشكل، ومنشأ العيب هنا هو عدم احترام الشكليات التي أوجب المشرع احترامها ولو أنها لم تكن على غاية من الأهمية لما أوجب القانون ضرورة احترامها، ولقد أكد القضاء في مصر وسورية على ضرورة احترام هذه الشكليات عن طريق إلغائها للقرارات التي لم تراع فيها الشكليات المطلوبة وإلا فقد اعتبرت مشوبة بعيب الشكل المؤدي إلى إلغاء القرار الإداري ، لكن القضاء الإداري اعتبر القرارات المشوبة بعيب الشكل أنها مشوبة بعيب عدم اختصاص جسيم .

فالمحكمة الإدارية العليا السورية قضت في قرارها /٨٤٢٦/ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٢/١٧م والـذي جـاء فيـه مايلـي :

((١_ إن المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسي التي تتيح للسلطة التنفيذية تسريح الموظفين مباشرة عن غير الطريق التأديبي لا تعفي هذه السلطة عند استعمالها هذا الحق من التقيد بالإجراءات القانونية الواجبة الاتباع بحسب النصوص القانونية النافذة .

٢_ لا يعصم مرسوم التسريح من الإلغاء بمقولة أنه صدر محصناً بحكم المادة (٨٥) من قانون الموظفين محجوباً عن رقابة القضاء، ذلك أن الحصانة بمقتضى المادة المذكورة لا تلحق إلا المراسيم والقرارات الصادرة وفق حكم القانون، ومن هذه الأحكام أن تصدر عن غير

أصحاب الاختصاص، فالقانون لا يحجب عنها الرقابة بل على العكس يسلطها عليها لتزيل العيب الذي شابها حماية للمتضررين [1])) .

ومما هو ملاحظ أن القضاء قبل القرارات المحصنة تشريعياً ، المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، الذي راح بها إلى الانعدام والذي يطلق عليه العمل المادي الذي يقبل الطعن أو الإلغاء أو إعلان بطلانه حتى في الحالات التي لا يجوز الطعن فيها أصلاً .

وفي حكم آخر للمحكمة المذكورة قضت فيه بإلغاء مرسوم الاستملاك الذي صدر بناء على قرار المجلس البلدي في الحسكة في جلسة غير قانونية ، إذ إنه لم يصدر نتيجة دعوة أعضاء المجلس كافة بدعوة أصولية نظامية مما يستتبع اعتبار الإجراءات والقرارات الناتجة عنها غير قانونية ، وبناء عليه أيدت المحكمة الإدارية العليا حكم محكمة القضاء الإداري الذي قضت فيه بإلغاء مرسوم الاستملاك لأنه مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم [2] .

ولقد سار مجلس الدولة المصري في نفس الاتجاه ، حيث أنه قضى في حكم له على أنه صحيح بأن مجلس الجامعة له حق التعيين ، ولكن لا بد أن يكون هناك توصية من قبل مجلس المعهد المختص، وقرر بأن عدم عرض هذه التوصية من قبل هذا الأخير يوصم القرار بعدم المشروعية، وذلك لصدوره من غير مختص ، يظهر من هذه القضية أن القرار مشوباً بالأصل بعيب الشكل ولكن اعتبر القضاء هنا أن القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص، وذلك أن لمخالفة الشكل أثراً في اختصاص الجهة الإدارية ، فعده القاضي الإداري على أنه مشوباً بعيب عدم الاختصاص وليس بعيب الشكل[3] .

ومن الإجراءات التي تستوجب إلغاء القرار في حال عدم التقيد بها مثلاً ما نص عليه مجلس الدولة السوري على وجوب اتخاذ الإدارة رأي القسم الاستشاري فيها قبل اتخاذ أي قرار نهائي بشأنها تحت طائلة تعرضه للإلغاء نظراً لعيب الشكل، وهكذا فإنه يتوجب على كل وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة بأن تأخذ برأي الإدارة المختصة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع مقدماً في حالة إبرام أو إجازة أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على عشرة ملايين ليرة سورية، وطبعاً هذا الإلزام هو على خلاف الأصل لأن الأصل هو حرية الإدارة في اتخاذ أي القسم الإستشاري أو عدم اتخاذه ، وبناء على هذا فإذا ما

---

1 _ (حكم المحكمة الإدارية العليا السورية قرار رقم /٨٤٢٦/ بتاريخ ١٩٧٢/٢/١٧ م .

2 _ (القرار رقم ٩١ الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٦/١١م في الطعن ذي الرقم /٣١٧/ لسنة ١٩٧٣ م ضد الحكم رقم /٢٧٧/ الصادر عن محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٧٢/١١/٣٠ م) .

3_ حكم مجلس الدولة المصري بالطعن رقم /٤٠٧٤/ لسنة /٣٢/ ق جلسة /١٩٩١/٧/٢١ م .

قامت الإدارة بإبرام عقد مثلاً دون أخذ رأي القسم المذكور فإن عملها هذا يوصم بعيب عدم الاختصاص بسبب عدم مراعاة الإجراء الذي فرضه القانون أن تقوم به ، مع أن هذا الرأي غير ملزم للإدارة ولكن أخذ هذا الرأي إلزامي[4] .

4 _ ((الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (أسباب إلغاء القرارات الإدارية حتى عام ١٩٩٦ م) ، الكتاب الثاني ، دار الكتب القانونية شتات مصر ، ١٩٩٨م))

الخاتمـــة :

إن السلطات والأجهزة الإدارية لا تستمد اختصاصاتها من مصدر واحد وإنما من عدة مصادر، وقد تولينا تحديد هذه المصادر، وتبين لنا أن هذه المصادر هي الدستور والقانون واللائحة من حيث الأصل، ويتدخل القضاء أحياناً لسد النقص في التشريع وتحديد اختصاصات الإدارة ، وأن دراسة هذه المصادر لا تهدف فقط إلى ذكر النصوص أو بعض النصوص التي ترسم الاختصاصات للسلطات الإدارية ، وإنما يكمن هدفنا الرئيس بذلك بيان أن هذه المصادر تساعدنا بشكل كبير على بيان نوع عيب عدم الاختصاص ، فاعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية المبينة في الدستور والقوانين يشكل حسب الاجتهاد القضائي المستقر نظراً لجسامة المخالفة عيب عدم اختصاص جسيم، ولم نعثر في هذا الصدد على أي حكم صادر عن القضاء الإداري قضى فيه بأن القرار مشوب بعيب عدم اختصاص بسيط فيما إذا كانت المخالفة في الاختصاص تتجسد باعتداء من السلطة الإدارية على السلطتين التشريعية أوالقضائية، وإنما دائماً يحكم بأن هذا القرار يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، إلا أنه تبين لنا أيضاً أن القضاء الإداري لم يقف في عيب عدم الاختصاص الجسيم بحالة اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية، وإنما اعتبر في بعض الأحيان الاعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى يشكل عيب عدم اختصاص جسيم ، ولاحظنا أيضاً أن القضاء يسير في اتجاه التوسع في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم والتضييق من حالات عيب عدم الاختصاص البسيط ، يتبين لنا هذا الاتجاه من خلال اعتبار القاضي الإداري لبعض الحالات التي كان يعدها سابقاً على أنها تشكل حالة عيب عدم اختصاص بسيط على أنها تشكل الآن حالة عيب عدم اختصاص جسيم هادفاً من هذا الاتجاه توفير حماية أكبر للمواطنين، وإن التفرقة بين عيبي عدم الاختصاص ليس دون فائدة وإنما يترتب على ذلك نتائج قانونية مختلفة بشكل كبير، وهذا ما سنتناول دراسته في الفصل الثاني .

الفصل الثاني

آثار التمييز بين صورتي عيب عدم الاختصاص

مقدمة :

لما كان عيب عدم الاختصاص على أنواع ، منها البسيط ومنها الجسيم، فهذا يؤدي لاختلاف الآثار التي تترتب على هذا التقسيم وتنوعها، ومن ثم فإن آثار عيب عدم الاختصاص ليست واحدة في كلا النوعين، فآثار عيب عدم الاختصاص الجسيم تختلف اختلافاً جذرياً عن آثار عيب عدم الاختصاص البسيط ، وهذه الآثار تتنوع، وتتفرع فمنها ما يتعلق بميعاد رفع الدعوى، حيث أن هذه المدة تبقى مفتوحة في عيب عدم الاختصاص الجسيم على خلاف الوضع في عيب عدم الاختصاص البسيط التي تتحدد فيه بمدة الطعن بالميعاد المحدد قانوناً لرفع دعوى الإلغاء، وهي ستون يوماً هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن القضاء العادي لا يستطيع النظر في دعوى إلغاء القرار الإداري مستندة إلى عيب عدم الاختصاص البسيط على خلاف الامر في حالة عدم الاختصاص الجسيم الذي يستطيع أن ينظر به كل من القضائين الإداري أوالعادي .

على أن هذه الآثار تكون قبل تنفيذ القرار، ولكن مما هو جدير بالاهتمام هو ما مدى صلاحية الإدارة في تنفيذ القرار الإداري المشوب بعيب عدم اختصاص ؟ وهل هذه الصلاحية هي واحدة في كل من النوعين – عيب عدم اختصاص جسيم وآخر بسيط- هذا من ناحية ؟ ومن ناحية أخرى ما هي درجة التزام الأفراد بتنفيذ القرار الإداري المشوب بعيب عدم اختصاص؟ وإذا كانوا ملزمين فهل هذا الالتزام على درجة واحدة في كلا النوعين من عيوب عدم الاختصاص الجسيم؟ هذا ما سندرسه وفق الترتيب التالي :

وعلـى هـذا يستلـزم منـا دراسـة مايلـي تباعـاً :

المبحث الأول : أثر عدم الاختصاص في الدعوى .

المبحث الثاني : تنفيذ القرار المشوب بالبطلان و حالات تغطية العيب .

المبحث الأول

أثر عدم الاختصاص في الدعوى

سندرس هذا الأثر في مطلبين ، يتناول الأول منهما شرح أثر عدم الاختصاص في رفع الدعوى، ويتناول الثاني أثر عدم الاختصاص بالنسبة للاختصاص بالنظر في الدعوى .

المطلب الأول

أثر عدم الاختصاص في رفع الدعوى

سوف ندرس في هذا المطلب ما يلي تباعاً :

الفرع الأول : أثر التمييز بالنسبة لرفع الدعوى .

الفرع الثاني : سحب القرار الإداري المشوب بعدم الاختصاص .

الفرع الثالث : الاختلاف بالنسبة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية .

الفرع الأول

أثر التمييز بالنسبة لرفع الدعوى

كي تقبل دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة يجب رفعها خلال المدة المحددة من تاريخ العلم بها، إلا أنه في الحقيقة يتنازع المشرع بصدد تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء اعتبارات متعارضة ومتناقضة ، بعضها نظري يبرر ضرورة عدم تقييد رفع الدعوى خلال فترة معينة والبعض الآخر عملي يستوجب ضرورة تقييد رفع الدعوى خلال فترة معينة ، وإن المنطق القانوني النظري يفرض عدم وضع مدة محددة لرفع دعوى الإلغاء طالما أنها تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية، لذلك يجب أن تبقى المدة لرفع الدعوى قائمة طالما بقي القرار غير مشروع في حيز الوجود القانوني .

أما بالنسبة للثانية فإن ضرورة تحقيق الاستقرار القانوني واستقرار المراكز القانونية التي ترتبها القرارات الإدارية يفرض حتماً عدم تركها مهددة لفترة طويلة مستهدفة الإلغاء؛ مما يؤدي إلى شيوع الفوضى والاضطراب بالنسبة للأفراد وبالنسبة للإدارة ، فبالنسبة للأفراد يجب أن يطمئن إلى أن مركزه القانوني الذي اكتسبه من القرار قد استقر بمرور فترة زمنية معينة، ولا يمكن لأحد بعد ذلك المساس به، وأما الإدارة فمن جانبها يجب أن تطمئن إلى أن قرارها أصبح محصناً بعد فترة زمنية معينة وإلا فإنه سيحدث اضطراباً كبيراً لها، مما قد يهدد سير المرافق العامة ويحدث بلبلة أو خللاً أو تقصيراً في تأدية الخدمات العامة للجمهور أو قد تهدد المصلحة العامة .

تأسيساً على ما تقدم ، عمل المشرع إلى التوفيق بين هذين الاعتبارين المتعارضين، وذلك بأنه لم يحرم الفرد من الطعن بالقرار الإداري المشكوك في شرعيته، هذا من جهة،ومن جهة أخرى لم يترك أمامه باب الطعن مفتوحاً إلى ما لا نهاية، وإنما أوجب على الطاعن رفع دعوى الإلغاء إذا أراد رفع هذه الدعوى خلال فترة معينة من تاريخ العلم بالقرار الإداري، هذا ما انتهجه المشرع الفرنسي الذي حدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة لجميع الطعون القضائية (إلغاء ، تعويض) في المنازعات الإدارية خلال شهرين ، وهذا ما انتهجه أيضاً المشرع السوري والمصري اللذين حددا ميعاد رفع دعوى الإلغاء بستين يوماً ، فإذا ما فات هذا الميعاد تحصن القرار من الإلغاء .

لكن التساؤل الذي يطرح نفسه ، هل هذه المدة تسري بالنسبة لجميع القرارات الإدارية غير المشروعة ؟

في الواقع ميز مجلس الدولة السوري بين القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط، والقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، فيما يتعلق بقبول دعوى الإلغاء ضدها ضمن الميعاد أو دون التقيد بهذا الميعاد .

أولاً ـ ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط :

استقر القضاء الإداري السوري كما هو الفرنسي والمصري على أن الطاعن إذا أراد أن يطعن بالقرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط أن يتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء ، وهو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن .

ومما هو جدير بالذكر في هذا الصدد أن القضاء الإداري ميز بين نوعية القرارات الإدارية وطريقة العلم بالقرار الإداري، حيث أنه اعد وسيلة العلم بالقرار الإداري التنظيمي (اللائحة) هي النشر على أن يتم النشر وفق الوسيلتين اللتين حددهما القانون أو المشرع، وهما النشر في الجريدة الرسمية أو في النشرة المصلحية، وعليه فإن النشر في غير هاتين الوسيلتين لا يعتد به من أجل سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وذلك كالنشر في الجريدة اليومية أو في لوحات الإعلان أو على التلفاز أو الإنترنت .. إلـخ ، ويجب أن يكون هذا النشر مؤدياً إلى العلم التام بمحتويات وأسباب القرار التنظيمي على الشكل الذي يجعل الطاعن قادراً على تحديد مركزه بالنسبة لهذا القرار وأن يتم النشر بعد أن يصبح هذا القرار قراراً نهائياً .

أما بالنسبة للقرار الفردي فقد اعد وسيلة العلم بها هي الإعلام، ولم يتطلب من الإدارة أي وسيلة معينة إعلام الفرد بمحتويات القرار الفردي وإن كانت أهم وسيلة تتبعها الإدارة في هذا الصدد هي التبليغ، إذ إنه بتوقيع الطاعن على محضر التبليغ يفيد علمه بالقرار الإداري بالشكل الذي لا يدع مجالاً للشك في علم الفرد، وبالتالي عليه الطعن في هذا القرار خلال ستين يوماً من تاريخ تبلغه، ولكن ليس هناك ما يمنع الإدارة من إثبات علم الفرد بالقرار الإداري على أن تثبت علمه بشكل كامل ويقيني.

إذاً النشر والإعلام هما الوسيلتان اللتان حددهما القانون أو المشرع للعلم بالقرارات الإدارية، على أن القضاء الإداري أضاف وسيلة أخرى للعلم بالقرارات الإدارية وبدء سريان ميعاد الدعوى وهي العلم اليقيني على اعتبار أن الغاية من النشر والإعلان هي إعلام الفرد

بالقرارات الإدارية، فإذا ما علم الفرد بالقرار الإداري بوسيلة أخرى غير هاتين الوسيلتين فإن القضاء الإداري يعد أن الغاية تحققت، ويبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء اعتباراً من هذا التاريخ .

بناء عليه فإذا ما قام دليل قاطع من وقائع الدعوى وظروفها لا يقبل الشك أو الظن على علم صاحب الشأن بالقرار الإداري الفردي علماً يقينياً لا ظنياً ولا وهمياً ولا افتراضياً من تاريخ معين ، فإن الميعاد لرفع دعوى الإلغاء يبدأ من هذا التاريخ على أن تثبت الإدارة علم صاحب الشأن علماً يقينياً وكاملاً لمحتويات القرار الإداري و واقعة العلم والإثبات ، هذه هي واقعة مادية تستطيع الإدارة إثباتها بجميع وسائل الإثبات من دون تقييدها بوسيلة إثبات معينة، على أن هذا العلم يثبت من أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله .

وبالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري تبين أنه أخذ بالعلم اليقيني في حالة إقرار الطاعن صراحة أو ضمناً بعلمه بالقرار ، أو في حالة ما إذا كان الطاعن موظفاً مكلفاً بتنفيذ القرار وأراد أن يطعن فيه، أو في حالة قطع الراتب عن الموظف اعتباراً من أول الشهر الذي يستحق فيه مرتبه ، أو في حالة البدء بتنفيذ القرار الإداري ضد الطاعن، أو في حالة تقديم الطاعن تظلم أو تقديم طلب يفيد علمه بالقرار الإداري، حيث يتوجب على صاحب المصلحة في هذه الحالة أن يرفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ علمه بالقرار، ولا ينتظر أن تقوم الإدارة بتبليغ القرار حتى تحسب المدة لكي يرفع الدعوى وإذا مضت ستين يوماً من هذا التاريخ من دون أن يرفع الدعوى فإن دعواه ستصبح غير مقبولة .

إن المدة التي حددها القانون هي مدة سقوط بمعنى أنها لا تنقطع ولا تمتد ولا تقف ، ويبدأ حسابها من يوم نشر القرار أو تبليغه ، إلا أن المشرع والقضاء خرجا عن هذا الأصل واعترفا بإمكانية وقف أو قطع ميعاد الطعن .

والفرق بين الوقف والانقطاع هي أن الوقف نعتد فيه بالمدة التي سرت سابقاً على حدوث سبب الوقف، كالقوة القاهرة ونبدأ بالحساب بعد زوال سبب الوقف من النقطة التي كان قد وقف عندها، أما القطع فإننا لا نعتد بالمدة السابقة ونعطي الطاعن ستين يوماً جديدة تبدأ من تاريخ زوال سبب القطع دون الاعتداد بالمدة السابقة حتى ولو كان قد مضى تسعة وخمسون يوماً .

ـ حـالات القطـع :

لقد عد المشرع أن التظلم الإداري يقطع الميعاد، إذ إن المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة تنص على أنه (ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا

صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعد مضي ستين يوماً على تقديم التظلم من دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة [1]) .

يتبين من النص التشريعي السابق أن التظلم المقدم إلى الهيئة مصدرة القرار أو الهيئة الرئاسية للهيئة مصدرة القرار من شأنه قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وفيما إذا تحققت في التظلم الإداري الشروط التي يتطلبها القضاء الإداري، ولا فرق في هذا الصدد بين أن يكون التظلم إجبارياً أو اختيارياً ، إذ إن النص القانوني مطلق وعام، والمطلق يجري على اطلاقه حتى يأتي نص خاص يقيده، ولكن لا يوجد مثل هكذا نص، وبالتالي فالتظلم الإجباري والاختياري يقطعان الميعاد ، وهذه الشروط هي أن يقدم التظلم خلال المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء، ذلك أن التظلم من شأنه حفظ المدة لا أن يبعثها من جديد، وأن يقدم ضد قرار إداري معين بذاته، وأن يكون هذا القرار قراراً نهائياً إيجابياً أو سلبياً، وأن التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الأول فقط ، إذ لا يمكن للطاعن أن يتخذ من التظلم وسيلة للاسترسال في مدة الطعن إلى ما لا نهاية .

ولقد فرق المشرع بين حالتين فيما يخص احتساب مدة الطعن، وهما :

١ ـ رد الإدارة على التظلم بصورة صريحة سلبية، وفي هذه الحالة أوجب المشرع أن يكون رد الإدارة مسبباً، ويبدأ ميعاد جديد لرفع الدعوى بعد وصول رد الإدارة إلى الطاعن، حيث يتوجب عليه اعتباراً من هذا التاريخ رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً وإلا سيسقط حقه برفعها .

٢ ـ عدم رد الإدارة على التظلم : عالج المشرع هذه الحالة، وذلك باعتباره أن مضي ستين يوماً على تاريخ تقديم التظلم يعد بمثابة رفضه، أي أننا بمثابة قرار ضمني بالرفض، وبناء عليه يتوجب على الطاعن أن يقدم الطعن بالإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء الستين يوماً المعطاة للإدارة للرد، ولكنها امتنعت فيها عن ذلك .

هذه هي الحالة الوحيدة التي نص المشرع عليها، والتي من شأنها قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء فيما إذا قدم التظلم خلال مدة الميعاد، ولكن قياساً على حالة التظلم الإداري ، فقد جرى القضاء إلى مد قطع مدة الطعن بالإلغاء إلى حالات أخرى لم ترد صراحة ولا ضمناً في النصوص القانونية، وإنما أضاف هذه الحالات بناء على دوره الإنشائي قياساً على الحكمة في حالة التظلم : فقد اعتبر القضاء الإداري أن تقديم طلب مساعدة قضائية أو رفع دعوى الإلغاء

---

1 . قانون مجلس الدولة الصادر عام ١٩٥٩ م المادة /٢٤/ .

إلى محكمة غير مختصة من شأنه أن يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء قياساً على حالة التظلم الإداري، إذ اعتبر القضاء الإداري أن الحكمة التي قصدها المشرع من قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء بناء على حالة التظلم الإداري تكمن في عدم رضاه من القرار الإداري الذي رفع التظلم بشأنه أمام الجهات الإدارية المختصة ، فإذا كانت هذه هي الحكمة من قطع الميعاد جراء التظلم الإداري فإن هذه الحكمة متوفرة بشكل أكبر في حالتي طلب الإعفاء من الرسوم القضائية، ورفع دعوى إلى محكمة غير مختصة ، ففي حالة الإعفاء من الرسوم القضائية يرغب صاحب الشأن في اللجوء إلى القضاء لعرض النزاع الناشئ بينه وبين الإدارة أمام القضاء وليس فقط أمام الإدارة، ولكن ما يحول بينه وبين القضاء هو عجزه عن تحمل نفقات رفع دعوى الإلغاء وتحمل أتعاب المحاماة، وبالتالي فإذا ما تقدم صاحب الشأن بطلب إعفاء من الرسوم القضائية إلى هيئة مفوضي الدولة المختصة قانوناً بالبت في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية ، فقد اعتبر القضاء أن هذا الطلب هو خطوة أبعد من الاعتراض على القرار الإداري، لأن الطاعن عقد عزمه على الالتجاء للقضاء لإلغاء القرار ، وهو أقوى في معنى الاستمساك بالحق والمطالبة بأدائه، وأمعن في طلب الإنصاف أمام القضاء الإداري من مجرد الطلب أو التظلم الذي يقدمه ذوو الشأن إلى الجهة الإدارية، وعلى ذلك فقد استقر على أن طلب الإعفاء من الرسوم القضائية يعد بمثابة تظلم إداري قاطع لمدة الطعن بالإلغاء ويعطيه مدة جديدة مقدارها ستون يوماً من تاريخ صدور القرار بالإعفاء من عدمه من هيئة مفوضي الدولة، فإذا لم ترفع خلاله دعوى الإلغاء تحصن القرار الإداري .

كذلك الأمر بالنسبة لتقديم دعوى الإلغاء لمحكمة غير مختصة، إذ قد يخطئ صاحب الشأن في توجيه دعواه فيقدمها لمحكمة غير مختصة لاسيما إذا كان لا يشترط تقديم الدعوى من قبل محام كما هو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء، كما هو الحال في سورية بالنسبة للدعاوى التي يرفعها العاملون في الدولة المعفاة من كل الرسوم القضائية وقلة خبرة بعض المحامين خاصة في مجال القضاء الإداري قد تدفع بهم لتقديم دعوى لمحكمة غير مختصة ، ففي هذه الحالة قرر القضاء الإداري حفظ حقهم في رفع دعوى الإلغاء لمحكمة إدارية مختصة عندما قرر قياساً على حالة التظلم الإداري وطلب المساعدة القضائية .

إن رفع دعوى إلى محكمة غير مختصة له الأثر نفسه القاطع لميعاد رفع الدعوى، لما فيها حسب القضاء الإداري : من معنى الاستمساك بالحق والمطالبة به، إذ إن رفع الدعوى بالفعل إلى محكمة غير مختصة أبلغ من هذا كله في الدلالة على رغبة صاحب الحق في تحصيل حقه وتحفزه لذلك .

لذلك من الواجب ترتيب الأثر نفسه بالنسبة للتظلم أي قطع الميعاد ورفع دعوى الإلغاء.

ولقد رتب القضاء الإداري الأثر نفسه المتوجب قانوناً على حالة التظلم الإداري في حالة اعتراض جهة إدارية على القرار الإداري، وذلك عندما يخولها القانون صلاحية الاعتراض على القرارات الإدارية ، فقد رأى القضاء الإداري أنه إذا كان سقوط حق الإدارة في سحب القرار لفوات الميعاد، وقد قيس على سقوط حق الأفراد في طلب إلغاء القرار لفوات الميعاد ، فإن القياس يتطلب في المقابل أن يقطع الميعاد إذا ما اعترضت جهة إدارية مختصة على القرار، مما يقطع بناء على التظلم المقدم من قبل الفرد إذ إن قبول هذا الاعتراض يقابل التظلم المقدم من هذا الفرد، وبالتالي يجب أن تتحقق النتيجة نفسها وهي قطع ميعاد دعوى الإلغاء .

إننا نؤيد القضاء الإداري في موقفه هذا، إذ إن الإدارة إنما تبغي تحقيق الصالح العام من اعتراضها بينما يبغي الفرد تحقيق مصلحة خاصة ، ولهذا فقد كان القضاء الإداري محقاً في ترتيب قطع ميعاد دعوى الإلغاء بناء على اعتراض جهة إدارية أخرى لاسيما وأن المشرع خاصة في القانون الإداري يعامل المصلحة العامة مصلحة متميزة عن المصلحة الخاصة، والقضاء الإداري يتخذ الكثير من المواقف التي تدل على ترجيحه المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ، هذا الموضوع أي قطع الميعاد قد رتب المشرع قطع الميعاد بناء على المصلحة الخاصة، فليس من المعقول أن لا يقطع الميعاد بناء على المصلحة العامة التي ترجح على المصلحة الخاصة .

هذا بالنسبة لحالات قطع الميعاد ، إلا أن القضاء الإداري وليس المشرع قبل وقف ميعاد الطعن بالإلغاء ، وذلك في حالة قيام القوة القاهرة التي تفيد قيام مانع مادي يحول بين الطاعن ورفع دعوى الإلغاء ، ويجعل من المستحيل أمامه رفع دعوى الإلغاء على ألا يكون لصاحب الشأن يد في قيام هذا المانع ، وبناء عليه فإذا ما استحال على ذو الشأن بسبب قوة قاهرة رفع دعوى الإلغاء في الميعاد القانوني ، فقد اعتبر القضاء أنه ليس من العدل ولا من المصلحة العامة منعه من اللجوء لرفع دعوى الإلغاء ، وذلك عن طريق ترتيب وقف ميعاد دعوى الإلغاء خلال الظرف القاهر وبقائه موقوفاً ما دام المانع قائماً ، على أن تعاود المدة بالسريان إذا مازال المانع أو السبب القاهر قائماً ، فقد اعتبر القضاء أن الميعاد يوقف في حالة وقوع حرب أو فيضان أو كارثة طبيعية أو الإعتقال في معتقل لا يكفل للسجناء القيام بالإجراءات القانونية لرفع الدعاوى، وأما ما يدعيه صاحب الشأن من أنهم كانوا مضطرين للسكوت عن رفع الدعوى، أو كانوا يخشون رفعها خوفاً من بطش الحكومة أوالرؤساء الإداريين أو عدم فهم المسألة القانونية فليس من شأن ذلك إيقاف الميعاد، وإذ لا يعد ذلك ظرفاً قاهراً من

شأنه ترتيب أثر إيقاف الميعاد، لأن لصاحب الشأن في هذا الأمر مما يخرج الموضوع من إطار القوة القاهرة ولا تصلح بالتالي سبباً لوقف الميعاد .

استناداً لما تقدم : فإنه يتوجب على الطاعن فيما إذا أراد أن يطعن بالقرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط أن يرفع دعواه متقيداً بالميعاد الذي حدده المشرع وهو ستون يوماً من تاريخ النشر أو الإعلان ما لم يقطع الميعاد أو يوقف بسبب من الأسباب التي ذكرناها، إلا أنه في حالة انقطاع الميعاد أو وقفه فإنه يتوجب عليه أن يرفع الدعوى خلال الميعاد المحدد بعد زوال سبب القطع أو الوقف ، إن عدم تقيد الطاعن بالميعاد المحدد أعلاه يعرض دعواه للرد شكلاً من قبل القاضي الإداري ، إذ بفوات الميعاد يتحصن القرار الإداري من الطعن بالإلغاء ويصبح بحكم القرار المشروع، إذ إن علم الطاعن بالقرار علماً يقيناً وأكيداً بالقرار وبكامل محتوياته وسكوته عن الطعن به خلال المدة المحددة قانوناً ينم على رضائه بهذا القرار، وذلك بسكوته عن الطعن خلال المدة المحددة قانوناً رغم علمه بهذا القرار[1] .

ثانياً ـ ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم:

هناك بعض القرارات التي تخرج عن نطاق التقيد بميعاد الستين يوماً للطعن من قبل الطاعن، ومن الحالات التي اعتبر فيها القضاء الإداري أنها لا تتقيد بميعاد الستين يوماً هي المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم، إذ إنه بخلاف القرارات غير المشروعة المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط التي يلزم فيها رفع دعوى الإلغاء خلال الميعاد المقرر قانوناً على نحو ما شرحنا أعلاه ، فإن القرارات المشوبة بعيب عدم اختصاص جسيم يعدها القضاء الإداري على أنها من القرارات المعيبة والمعدومة وفق القضاء الإداري ينحدر إلى مرتبة العمل المادي المنعدم الأثر قانوناً، وبالتالي لا تلحقه حصانة القرارات الإدارية بفوات ميعاد الطعن فيها، ولا يزيل انعدامها فوات ميعاد الطعن ، فالقرار الصادر من الإدارة ، والذي تعتدي به على اختصاصات المشرع أو على اختصاص القضاء هي من القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، أي القرارات المنعدمة التي لا تتحصن بفوات ميعاد الستين يوماً المقررة بالطعن في القرارات الإدارية ، وإنما يبقى ميعاد الطعن مفتوحا لفترة طويلة، كذلك فإن صدور قرار من فرد عادي أو من رجل إدارة ليس له علاقة بإصدار القرارات الإدارية تعتبر من القرارات المشوب بعدم عيب عدم الاختصاص الجسيم التي لا تتحصن بفوات ميعاد الستين يوماً،

---

[1] . (الدكتور محمد عاطف البنا ، (الوسيط في القضاء الإداري) ، ١٩٨٨م ، دار الفكر ، القاهرة) .

وكذلك لكل حالة اعتبر القضاء الإداري أن القرار الإداري مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم[1] .

ثالثاً ـ أثر عيب عدم الاختصاص الجسيم على مدة الطعن بالنسبة للقرارات المحصنة تشريعياً:

مما هو مؤكد أن غاية دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل لا يمكن أن تتحقق إلا إذا وفر المشرع والقضاء الحماية الكافية للأفراد التي تسمح لهم باللجوء إلى القضاء من أجل الطعن في قرار إداري معين، أو عمل آخر يصدر من قبل الإدارة، ولقد رأينا أن المشرع الفرنسي قد خص دعوى الإلغاء بعناية خاصة – على خلاف الوضع لدينا - تتمثل في تقديم العريضة بدون محامي ورسوم ، إلا أنه قد يذهب المشرع أو القضاء في بعض النصوص أو بعض الأحكام إلى إغلاق باب الطعن القضائي بوجه الأفراد، ولا يسمح لهم برفع الدعوى ضد القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم اختصاص أو أي عيب آخر يشوب القرار الإداري، وذلك لاعتبارات عملية في بعض الأحيان وأحياناً أخرى لاعتبارات نظرية ، وعلى هذا قد ينص المشرع بصورة قاطعة على عدم قابلية بعض القرارات الإدارية للطعن بها أمام أية جهة قضائية مع ملاحظة إمكانية التظلم منه إدارياً أمام الرئيس الإداري أو الجهة مصدرة القرار ، ومن قبيل ذلك قوانين التضمينات التي تصدر عقب إلغاء الأحكام العرفية مقررة عدم قبول أي طعن أو دعوى أو دفع بشأن الأوامر العسكرية التي تكون قد صدرت في فترة إعلان الأحكام العرفية ، ويقصد بهذه القوانين تغطية القرارات والإجراءات والتصرفات التي تصدرها السلطة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية بإعفائها من رقابة القضاء ، إلغاء وتعويضاً .

ومن هذا القبيل قانون تنظيم الجامعات السابق في سورية رقم ١ لعام ١٩٧٥ الذي قرر أنه لا يجوز الطعن بالإلغاء ، أو وقف التنفيذ أمام أية هيئة قضائية في القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية في شؤون طلابها .

ومن النصوص التشريعية المحصنة للقرارات الإدارية ، في سورية أيضاً ما ذهبت إليه المادة ٨٥ من قانون الموظفين رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ ، والتي نصت على أنه : " يجوز لمجلس الوزراء لأسباب يعود إليه تقديرها أن يقرر صرف الموظف من أية مرتبة كانت من الخدمة ، ولا يشترط في هذا القرار أن يكون معللاً أو أن يتضمن الأسباب التي دعت للصرف من الخدمة، يسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق

[1] . .(الدكتور سعيد النحيلي والدكتور عبسي الحسن ، (القانون الإداري) ، النشاط الإداري ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، حلب ، ٢٠٠٧) .

الطعن والمراجعة وتصفى حقوقه وفقاً لقانون التقاعد ، ترد الدعاوى المقامة أو التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم أيا كان سببها " .

ونقلت المادة السابقة حرفياً إلى نص المادة ١٣٨ من القانون رقم ١ لعام ١٩٨٥ بعد حذف عبارة يجوز (لمجلس الوزراء) والإبقاء على أنه : يجوز بمرسوم صرف العامل من الخدمة دون ذكر الأسباب التي دعت لهذا الصرف .. إلـخ [1] .

ونص نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ في المادة ١٣٧ أنه (مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة، وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة [2]) .

ومثل هذه النصوص التي تحجب رقابة القضاء عن عدد من القرارات الإدارية تعد غير دستورية، لأنها تمثل اعتداء خطيراً على حق من الحقوق العامة المقدسة التي استقرت في الدساتير، وهو حق التقاضي ، الذي أكده الدستور السوري الحالي في المادة ٤/٢٨ – حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون ، وما تضمنته المادة ٢٥ من أن الحرية حق مقدس، وأن سيادة القانون مبدأ أساسي في المجتمع والدولة ، ومساواة المواطنين أمام القانون، وكفالة مبدأ تكافؤ الفرص .

ولقد عمد القضاء الإداري المتمثل بمجلس الدولة في فرنسا إلى النظر في كافة الدعاوى التي يكون موضوعها قرارات إدارية محصنة تشريعياً فيما لو كانت مخالفة للقانون، أو فيها إساءة استعمال السلطة إلا إذا نص المشرع صراحة على استبعاد دعوى الإلغاء صراحة ضد القرارات الإدارية، أما إذا نص المشرع على أن قرار إداري ما لا يقبل أي طريق من طرق الطعن أو المراجعة فقد فسر مجلس الدولة الفرنسي هذا النص على أن المشرع يقصد استبعاد جميع الدعاوى عدا دعوى الإلغاء ، وإذا ما أراد المشرع استبعاد دعوى الإلغاء ضد قرار إداري فعليه النص على ذلك صراحة .

مثل هذه النصوص وغيرها غير دستورية أساساً لأنها تتضمن اعتداء خطيراً على حق من الحقوق العامة المقدسة التي استقرت في ضمير العالم، والتي يتعين على المشرع العادي بل

---

1 _ قانون الموظفين رقم /١/ لعام ١٩٨٥ المادة /١٣٨/ .

2 _ قانون العاملين الأساسي رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المادة /١٣٧/ .

والدستوري احترامها ولو لم يرد بها نص صريح ، فإلغاء هذا الحق كلياً أو جزئياً مخالفاً حتما ليس فقط للدستور وإنما أيضاً للحقوق العامة للأفراد ، أما ما هو مباح للمشرع فهو مجرد تنظيم ممارسته دون المساس بأصل الحق أو القضاء عليه .

ومما هو جدير بالذكر في هذه المقام أن هذه القرارات تتسع وتضيق وتتناسب طرداً مع النظام السياسي السائد في الدولة، ويرتبط أساساً بالنظرة إلى الحقوق والحريات الفردية ومدى الإيمان بها سلباً أو إيجاباً، وعلى هذا فإنه كل ما كانت الدولة أو البلد يقلل ويخفف من هذه القرارات وأعمال السيادة وغيره من القرارات التي لا تقبل الرقابة القضائية أو غيره فإن نظرته نحو الحقوق نظرة إيجابية، وإن هذه الدولة تسعى بكل جهودها لفرض سيادة القانون على الحاكم والمحكوم، لأن كل قرار إداري وكل عمل من الإدارة سوف يخضع لميزان الحق وعدله ليقيمه إذا ما انحرف وليدعمه ويبث فكرة الحرية في نفوس الأفراد ليطمئنوا إلى مستقبلهم وحقوقهم، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن كثرة مثل هذه القرارات المذكورة في الدولة يعني ما يعنيه من اتجاه النظام والقائمين على الحكم بعدم احترام للحريات والحقوق الفردية ،وهذا ما لا يقبله منطق عاقل ولا تفكير راجح ولا عقل مستقر ناضج .

باعتبار أن هذه القرارات المحصنة تشريعاً تنطوي في زمرة القرارات غير القابلة للرقابة القضائية ، أي أنها لا تمارس عليها رقابة من قبل القضاء بشكل عام والقضاء الإداري بشكل خاص، إلا أن التساؤل الذي يطرح نفسه هو هل هذه القرارات سالفة الذكر لا تخضع للرقابة القضائية حتى لو كان عيب عدم الاختصاص جسيماً أو فيه غصب للسلطة ؟ أي إنه هل رتب القضاء على عدم الاختصاص الجسيم نتائج غير التي رتبها على عيب عدم الاختصاص البسيط أو في حالة عدم وجود عيب أصلاً بالنسبة للقرارات المحصنة تشريعياً ؟ بمعنى آخر هل يقوم القضاء الإداري والقضاء العادي أو المدني بفرض رقابته على القرارات المحصنة تشريعياً في حال كان عيب عدم الاختصاص وصل إلى درجة الانعدام أم أنه يبقي على أمر المشرع في جميع الأحوال، ولا يفرض رقابته على هذه القرارات ؟

لقد رأينا من خلال دراستنا لحالات عدم الاختصاص وأنواعه أن هناك نوعين منها عيب عدم اختصاص جسيم وآخر بسيط ولقد كانت لهذه التفرقة نتائج خطيرة ،أهمها : أن عيب عدم الاختصاص البسيط يجعل القرار باطلاً ، أما عيب عدم الاختصاص الجسيم فيجعل العمل منعدماً ، وهذه التفرقة أيضاً لها من نتائج ما هو أمعن وأخطر من سابقها، فهي في الحالة الأولى تبقي باب الطعن كما هو محدد ، أما في الحالة الثانية فإن باب الطعن يبقى مفتوحاً على

مصراعيه ما دام العمل منعدماً .

وما يهمنا من هذه التفرقة ههنا أن القرارات المحصنة تشريعياً -كما سبق أن شرحنا- لا تفرض عليه رقابة ولكن فيما إذا كان القرار مشوباً بعيب عدم اختصاص جسيم فالأمر لم يبق كما كان، حيث أن القضاء رتب على هذه الحالة تلك النتيجة المتمثلة في فرض الرقابة القضائية ودون التقيد بمدة الستين يوماً أيضاً .

فإذا صدر قرار من قبل وزير التربية مثلاً بفرض عقوبة التسريح عن غير الطريق التأديبي فعمله هذا يعد مشوباً بعيب عدم اختصاص جسيم ولا يرفض القضاء رقابته عليه بل يقوم بإعلان انعدام القرار – إن صح التعبير- ويعوض إذا كان في الأمر مقتضى .

بمعنى آخر إن القاضي الإداري يرتب جميع الآثار التي تترتب على كون العمل عملاً منعدماً من بقاء مدة الطعن مفتوحة وإعلان انعدامه ... إلـخ .

هذا ما يظهر من خلال الأحكام القضائية، إذ إن القضاء الإداري يردد دائماً في أحكامه: إن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم يفقده وجوده القانوني وينحدر به إلى درجة الانعدام، وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري السورية أطلقت فيه على القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم أنه قرار يهوي به إلى درجة الانعدام ، ويستوجب الإلغاء ، حيث يستعمل القضاء تعابير متعددة لبيان أن الطعن في القرار المشوب بعدم عيب الاختصاص الجسيم لا يتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء ولا يتحصن بفوات هذا الميعاد .

نستخلص مما سبق : أنه إذا كان فوات ميعاد الطعن بالإلغاء يؤدي إلى اكتساب القرار الباطل حكم القرار المشروع الذي يرتب الآثار القانونية **من يوم صدوره وليس من يوم فوات** ميعاد الطعن بالإلغاء ، فإن القرار المشوب بعدم الاختصاص الجسيم – القرار معدوم _ يظل معدوماً ولا يزيل انعدامه من العيوب فوات ميعاد الطعن بالإلغاء ، إذ لا يكتسب الحصانة التي أصبغها القضاء على القرارات الباطلة (مشوبة بعيب عدم اختصاص جسيم) ولا يرتب أية آثار وإن رتبت الإدارة هكذا آثار فيجب عليها إعادة الحال لما كان عليه فيما إذا تم الطعن بالإلغاء من قبل القضاء الإداري . إذا كان هذا الحال بالنسبة لميعاد الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري من قبل الأفراد بالنسبة للقرارات الإدارية المشوبة بعدم اختصاص جسيم أو بسيط ، فإن القضاء الإداري اتبع المنهج نفسه بالنسبة للميعاد الذي يترك للإدارة العامة لتصحيح أخطائها التي وقعت فيها بالقرار الإداري[1] .

[1] . (الدكتور سعيد النحيلي والدكتور عبسي الحسن ، (القانون الإداري) ، النشاط الإداري،مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، حلب ، ص ٢٥٨-٢٦٠، ٢٠٠٧، بالإضافة لقانون العاملين الأساسي السوري رقم ٥٠ الصادر عام ٢٠٠٤) .

الفرع الثاني

سحب القرار الإداري المشوب بعدم الاختصاص

منح المشرع الإدارة من أجل النهوض بمهامها والقيام بوظائفها وتأدية الخدمات للجمهور سلطة إصدار القرارات الإدارية التي تعد أهم وسيلة من وسائل الإدارة الاستثنائية المادية لتأدية وظائفها ، أضف إلى ذلك فإن هذه القرارات تتمتع بقرينة المشروعية ، بمعنى أنها تعتبر من حيث المبدأ سليمة ومشروعة أي مطابقة للقانون ، ولكنها قرينة بسيطة وليست مطلقة ، أي أنها تقبل إثبات العكس وعلى من يدعي ذلك إثباته ، و يتم ذلك بأسلوبين ، هما :

الأول : أن يتم الطعن من قبل الأفراد أمام القضاء الإداري عن طريق دعوى إلغاء خلال الميعاد المحدد قانوناً لذلك وفقاً لما فصلناه أعلاه وأن الإدارة ربما ترفض الاعتراف بخطئها، ولا تصحح عدم المشروعية .

أما الثاني : فهو أن يتم ذلك من قبل الإدارة ذاتها من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من قبل صاحب الشأن ، إذ تقوم الإدارة بإلغاء قرارها أو تعديله وسحبه بما يجعل القرار متفقاً مع مبدأ المشروعية .

ولقد جرى القضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية على تقييد سلطة الإدارة باستخدام سلطتها بسحب القرارات الإدارية خلال ميعاد معين ، وجرى أيضاً على التمييز بسلطتها بسحب القرار المشوب بعدم اختصاص بسيط عن القرار المشوب بعدم اختصاص جسيم.

لا بد بداية من تحديد المقصود بسحب القرار هو قيام الإدارة نفسها بالرجوع عن القرار الذي أصدرته وإزالة أثاره بحيث يعد القرار الصادر عنها وكأنه لم يكن ، أو كأنها لم تصدره إطلاقاً (يختلف السحب عن الإلغاء حيث أن السحب إنهاء القرار بالنسبة للماضي والمستقبل بخلاف الإلغاء الذي ينهي أثر القرار بالنسبة للمستقبل فقط) . وتكمن الفائدة والحكمة من إعطاء الإدارة سلطة سحب القرار الصادر عنها بتمكينها من تصحيح أخطائها التي وقعت فيها، والتي كانت سبباً لمخالفتها لمبدأ المشروعية بحيث تقوم بنفسها بسحب القرار قبل أن يطعن فيه أمام

القضاء الإداري ، راعى القضاء الإداري في سلطة الإدارة في سحب القرارات الاعتبارات نفسها التي راعاها في سلطة وحق الأفراد بالطعن بالإلغاء أمام القضاء ضد القرارات الإدارية : أي الموازنة بين أمرين متناقضين ، وهما احترام مبدأ المشروعية الذي يفرض ضرورة واحترام الإدارة في تصرفاتها للقانون وعدم خروجها عليه ، وبين استقرار المراكز القانونية للأفراد التي تهدف إلى توفير الحماية والاستقرار للمراكز القانونية .

ولقد وفق المشرع بين هذين الاعتبارين عن طريق منح الإدارة سلطة سحب قراراتها المشوبة بعيب عدم المشروعية خلال فترة زمنية ، واعتبار القرار محصناً من الإلغاء القضائي والسحب بمضي هذه المدة ، إلا أنه يجب في هذا الصدد أن نميز بين القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط والقرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم .

أولاً ـ بالنسبة للقرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط :

استقر اجتهاد مجلس الدولة في بداية الأمر على منح الإدارة حق سحب القرار معترفاً لها باستعمال سلطة سحب القرار في أي وقت شاءت ، إن هذا المسلك لمجلس الدولة الفرنسي يصب بلا شك في مصلحة الادارة ، إذ يفتح لها المجال واسعاً لسحب أي قرار في أي وقت ؛ أي استعمالها لهذا الحق من دون تقييده بقيود زمنية معينة يمثل اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم وذلك عن طريق عدم استقرار مراكزهم القانونية .

هذا الأمر دفع بمجلس الدولة الفرنسي منذ عام ١٩٢٢م إلى وضع قيدين على الإدارة في استعمال سلطتها بسحب القرار، حيث أنه قرر في حكمه الصادر في عام ١٩٢٢ م بأنه لا يجوز للإدارة سحب قرارها الإداري الباطل إلا في الميعاد نفسه المقرر لرفع دعوى الإلغاء، وهي شهران في فرنسا ، وإذا ما رفعت دعوى الإلغاء فيحق لها ممارسة السحب خلال المدة التي ينظر فيها القاضي الإداراي دعوى الإلغاء، وأما إذا صدر حكم من القاضي بالإلغاء فإن الحكمة من السحب تزول، وبالتالي لا معنى لممارسة الإدارة لسلطتها بسحب القرار، إذ ليس السحب إلا بدلاً من الإلغاء القضائي نظراً لتماثلهما في النتائج القانونية، والعبرة من الاعتراف للإدارة بسحب القرار هو أن تقوم بنفسها ودون تعقيدات قضائية بسحب القرار قبل أن يتدخل القاضي، فإذا ما ألغي القرار فلا معنى للسحب، وإنما على الإدارة أن تبادر إلى تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها ، إن كان من الأفضل لها أن تبادر هي ذاتها إلى سحب القرار كي لا

تتعرض للإدانة القضائية وما قد يثيره ذلك من تساؤلات حول مدى حسن سير العمل الإداري والتزام الإدارة بمبدأ المشروعية .

الاتجاه نفسه سار مجلس الدولة المصري حيث جرى هذا المجلس منذ نشأته على الاعتراف للإدارة بالرجوع عن قراراتها الإدارية المعيبة بعيب عدم الإختصاص البسيط والباطلة (المشوبة بعدم المشروعية) أن تمارس هذا الحق خلال الميعاد الذي يجوز لصاحب الشأن طلب إلغاء القرار الإداري وذلك لتحقيق الملائمة والموازنة بين سلطة الإدارة في حماية مبدأ المشروعية، وذلك سحب القرار الإداري الباطل تجنباً لما فيه من عدم مشروعية اتقاء من الطعن القضائي بالإلغاء من ناحية أولى، ومن ناحية ثانية لحماية المراكز القانونية التي نشأت للأفراد من القرارات الإدارية التي يجب أن يطمئن الأفراد إلى تحصنها واستقرارها بعد فوات ميعاد الطعن ، ولقد اتبع مجلس الدولة السوري خطا زميله الفرنسي والمصري في تقييد سلطة الإدارة في سحب قراراتها المعيبة (المشوبة بعيب عدم اختصاص بسيط) والرجوع عنها خلال الميعاد المحدد من المشرع الذي يحق فيه لصاحب الشأن تقديم دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المعيبة ، وهو ستون يوماً في سورية ومصر .

إن الربط من قبل القضاء بين حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية وحق الأفراد في الطعن القضائي بالإلغاء بالقرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط يؤدي بنا إلى القول إن ما يطرأ على ميعاد رفع دعوى الإلغاء من وقف أو انقطاع أو امتداد، على نحو ما شرحناه سابقاً يطبق على حق الإدارة بسحب القرار ، بمعنى إذا ما تقدم صاحب الشأن بتظلم إداري قطع بموجبه الميعاد وردت الإدارة فيما بعد على هذا التظلم ، وسرت مدة جديدة للطعن بالإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ وصول الإدارة ، فإن للإدارة الحق بالتوازي مع الفرد برفع دعوى الإلغاء سلطة سحب القرار الإداري خلال هذا الميعاد ، وإذا ما رفع صاحب الشأن الدعوى خلال هذه المدة ولم تكن الإدارة قد سحبت قرارها فإن حقها في السحب يمتد إلى الفترة التي ينظر فيها القاضي دعوى الإلغاء ، وكذلك إذا حدث سبب وقف الميعاد بموجبه فإن سلطة الإدارة بالسحب تعود لها بعد زوال سبب الوقف وسريان المدة المتبقية من الميعاد .

نستخلص مما سبق : أن موقف مجلس الدولة الفرنسي والمصري والسوري مستقر على ضرورة ممارسة الإدارة حقها بسحب القرار الإداري الباطل خلال الميعاد المحدد لرفع

دعوى الإلغاء ، ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه هو: هل اتبعوا المنهاج نفسه بالنسبة لسلطة الإدارة لسحب القرار الإداري المشوب بعدم اختصاص جسيم ؛ أي القرار المعدوم .. ؟

ثانياً ـ بالنسبة للقرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم

يظهر من اتجاه القضاء الإداري الفرنسي على أن سلطة الإدارة بسحب القرار الذي يشوبه عيب عدم اختصاص جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام القانوني، ولا تتقيد بميعاد الطعن القضائي استناداً إلى أن القرار المعدوم لا يرتب حقوقاً مكتسبة لأحد ولا يكتسب بالتالي حصانة بفوات ميعاد الطعن القضائي كما هو الحال بالنسبة للقرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط ، وإنما يمكن للإدارة أن تمارس حقها بسحب القرار المعدوم في كل لحظة يتبين لها وجه الانعدام القانوني .

لقد اتبعت المحكمة الإدارية العليا السورية الاتجاه نفسه الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي، وذلك بالاعتراف للإدارة بسحب القرار الإداري المشوب بعيب جسيم ينحدر به إلى درجة العمل المادي، وذلك من دون التقيد بمدة الطعن بالإلغاء القضائي ، وهذا ما يتبين من أحكام المحكمة الإدارية السورية المختلفة .

نستنتج مما سبق أن القضاء الإداري لا يميز بين القرار الإداري المشوب بعيب عدم اختصاص بسيط ، وعدم اختصاص جسيم فقط في ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، وإنما أيضاً في الميعاد المتوجب على الإدارة خلاله أن تمارس سلطتها في سحب القرار الإداري ، فحق الفرد بالطعن في القرار الإداري المشوب بعيب عدم الإختصاص البسيط وحق الإدارة بسحبه إنما يجب أن يتم خلال مدة ستين يوماً المقررة قانوناً للطعن في القرارات الإدارية ، وأما حق الفرد برفع دعوى الإلغاء ضد القرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم وحق الإدارة بسحب هكذا قرار لا يتقيد بميعاد الطعن القانوني .

الفرع الثالث

إختلاف الأثر بالنسبة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

تتمتع القرارات الإدارية من حيث المبدأ بقرينة الصحة و المشروعية إلى أن يثبت العكس، بناء عليه فقد رتب المشرع الإداري في قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ قاعدة الأثر غير الواقف لرفع دعوى الإلغاء ، بمعنى أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري ، بمعنى أنه بمجرد رفع دعوى الإلغاء لا يعني أن الطاعن يجب أن لا ينصاع وينفذ ما يقتضيه القرار الإداري ، وما يفرضه عليه من التزامات بل على العكس يجب عليه الإمتثال وطاعة القرارات الصادرة عن الإدارة .

تتمثل الحكمة من قاعدة الأثر غير الواقف في عدم شل حركة الإدارة عن طريق منعها من تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد الطعن بها ، مما قد يدفع الأفراد إلى الطعون الكيدية ، الغاية منها ليس سوى وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق رفع دعوى لإلغاء .

إلا أن هذه القاعدة لها مساوىء كبيرة ، وقد تلحق أضراراً من المتعذر تداركها بالنسبة للفرد الطاعن ، أو حتى المصلحة العامة إذ إن تنفيذ الإدارة لقرارها يضع فيه القاضي الإداري أمام الأمر الواقع الذي لا يجد مجالاً إلا للحكم بالتعويض نظراً لفقدان الحكمة من الإلغاء ، و المشرع وضع استثناء على هذا الأصل يتمثل في إعطاء الحق للمحكمة المختصة بوقف تنفيذ القرار الإداري فيما إذا تحققت الشروط القانونية التي تطلبها المشرع ، فقد نص المشرع في قانون مجلس الدولة على **((يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها)) .**

تكمن الغاية من وقف تنفيذ القرار الإداري في حفظ موضوع دعوى الإلغاء ذاتها، إذ إن استنفاد القرار الإداري لأغراضه بقيام الإدارة بتنفيذه بسرعة من شأنه جعل دعوى الإلغاء غير ذات موضوع ، ومسألة إلغاء القرار الإداري مسألة أدبية فنية بحتة لا فائدة منها ، فما الفائدة من إلغاء القرار الإداري القاضي بحرمان طالب من التقدم للامتحان أو هدم منزل إذا كان موعد الامتحان قد فات أو المنزل قد هدم قبل صدور الحكم في دعوى الإلغاء .

لهذا فإن مؤسسة وقف تنفيذ القرار الإداري التي نص عليها المشرع في قانون مجلس الدولة تلعب دوراً مهماً في دعوى الإلغاء وحفظ موضوعها وهدفها ، هذا الأمر يتطلب منا دراسة شروط وقف تنفيذ القرار المشوب بعيب عدم اختصاص البسيط والقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم :

أولاً ـ شروط وقف تنفيذ القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط :

تخضع وقف تنفيذ القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط للقواعد والشروط العامة التي تخضع لها وقف تنفيذ القرار المشوب بعيب عدم المشروعية الداخلية والخارجية ، وعليه فإن رفع دعوى الإلغاء تأسيساً على أن القرار مشوب بعيب عدم اختصاص بسيط ليس من شأنه وقف تنفيذ القرار بناء على قاعدة الأثر غير الواقف بدعوى الإلغاء ، هذا من ناحية ،ومن ناحية أخرى يشترط أن تتوفر في طلب وقف التنفيذ من أجل أن يتمكن القاضي من الحكم بوقف تنفيذ القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط الشروط التي يتطلبها المشرع لوقف تنفيذ القرارات الإدارية .

إن الشروط التي يتطلبها الشارع من أجل وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها أمام القاضي الإداري المختص الناظر في النزاع تنقسم إلى شروط شكلية وموضوعية ، وحتى تكون دراستنا مكتملة فإن الأمر يقتضي منا دراسة هذه الشروط وفقاً للتفصيل الآتي :

أ ـ الشروط الشكلية :

تتطلب المشرع كي يتمكن القاضي من الحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط أن يطلب الطاعن وقف التنفيذ في نفس صحيفة الدعوى ـ دعـوى الإلغـاء ـ ذلك أن طلب وقف التنفيذ لا يعدو حسب اجتهاد القضاء الإداري ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا أن يكون طعناً في القرار الإداري المطلوب إلغاؤه ، وأن وجه الاستعجال الذي يتمثل بظهور نتائج يتعذر تداركها، والذي يبرر طلب وقف تنفيذ القرار إنما يكون احتمال وقوعها متلازماً زمنياً مع البدء بتنفيذ القرار، فقد تبادر الإدارة إلى الإسراع في تنفيذ القرار، بحيث تسبق طلب الطاعن وقف إلغاء القرار و التنفيذ ، وإذا ما نفذ فلا فائدة من وقف تنفيذه ، وهذا ما يوضح حكمة وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء.

بناء على ما سبق فلا يجوز طلب وقف تنفيذ القرار إذا لم يقترن بصحيفة الدعوى .

ب ـ الشروط الموضوعية :

بالإضافة إلى الشرط الشكلي فإن المشرع يتطلب لوقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون من شأن تنفيذ القرار حدوث نتائج يتعذر تداركها مستقبلاً ، فيما إذا تم تنفيذ القرار وهذا هو الهدف الرئيس لدعوى الإلغاء ، فإذا ما ظهر للمحكمة أمور يخشى عليه من فوات الوقف ، ويتعذر تداركها فيما لو لم تحكم أو تأمر المحكمة بوقف التنفيذ ، أو أن هناك ضرراً محدقاً بالحق المطالب به بموجب دعوى الإلغاء ، فإن للمحكمة أن تنطق بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وذلك حفاظاً على حقوق المواطنين وفعالية دعوى الإلغاء والقضاء الإداري بذاته ، لذلك يرى القضاء الإداري أنه لا يكتفي بأن يرتب القرار نتائج يتعذر أو يستحيل تداركها بل يشترط أن لا تكون هذه النتائج قد ترتب فعلاً عبر قيام الإدارة بالإسراع في تنفيذ القرار قبل قيام الطاعن برفع دعوى الإلغاء ووقف التنفيذ ، أو خلال الوقت الذي يدرس فيه القاضي طلب وقف التنفيذ ، بمعنى آخر دخول الإدارة في سباق في الزمن مع الطاعن والقاضي، فإذا ما سبقتهما و استطاعت أن تحقق مرادها بالتوصل إلى تنفيذ القرار قبل وقف تنفيذه أو إلغائه ، فإنها تحول رقابة الإلغاء لرقابة شكلية ، وإذا ما سبق الطاعن والقاضي الإدارة فإن القاضي الإداري يحمي الحقوق والحريات ويحافظ على ثقة الأفراد بالقضاء وعلى هيبته ، وهذا ما يستوجب دعوة القضاة إلى عدم التباطؤ في البت بالدعاوى وطلبات الأفراد لاسيما إذا كان لها وجه الاستعجال كما هو الحال في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية .

إن التفسير الدقيق والعميق للفقرة القانونية التي تنص على " تعذر تدارك تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه " يظهر أن المشرع لا يتطلب ركن الاستعجال فقط ، وإنما بالإضافة إلى ما تحمله من معنى الاستعجال، فإنها تحمل معنى احتمال إلغاء القرار الإداري مستقبلاً ، بناء عليه يظهر أن القضاء الإداري لم يكتف بشرط الاستعجال وإنما أضاف شرط الجدية أي " احتمال إلغاء القرار " استناداً إلى أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء التي تهدف إلى رقابة مشروعية القرار و وزنه بميزان مبدأ المشروعية ؛ أي مجموع القواعد القانونية الملزمة ، فالقاضي إذاً لا يعطي ويحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لعيب عدم الاختصاص البسيط إلا إذا تبين له من ظاهر الحال ومن الأوراق والظروف و وقائع الدعوى أن هناك احتمالاً قوياً للتوصل لإلغاء القرار الإداري ، ذلك إن الإدعاء بإلغاء القرار يجب أن يستند إلى أسباب جدية تحمل على ترجيح إلغاء القرار المطعون فيه، وهذا الأمر يدخل طبعاً ضمن إطار السلطة التقديرية للقاضي الإداري التي تختلف من دعوى لأخرى، وذلك حسب

الظروف والوقائع المتعلقة بكل دعوى، إذ ليس هناك من معيار في هذا الشأن لقياس جدية الأسباب المثارة في الطعن لمعرفة شرعية أو عدم شرعية القرار .

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري بهذا الخصوص - جدية الأسباب- في قضية تتلخص وقائعه بصدور قرار من قبل مدير عام المنطقة المركزية لهيئة السكك الحديدية بمصر ، وذلك من أجل إزالة التعدي على أملاك الدولة ، ولما كان إصدار هذا القرار من صلاحيات الوزير المختص أو المحافظ يكون القرار الصادر من المدير العام مشوباً بعدم المشروعية ، مما يتحقق معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه فضلاً عن توافر ركن الاستعجال بالنظر إلى أن الاستمرار في تنفيذ هذا القرار يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها تتمثل في إزالة الأكشاك - مصدر رزق المدعين- الأمر الذي يكون معه الحكم المطعون فيه صحيحاً فيما قضى به من وقف تنفيذ هذا القرار[1] .

بناء على ما تقدم فإذا ما توافرت الشروط السابقة السالفة الذكر في طلب المدعي بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، فإن القاضي يأمر بوقف تنفيذه بصورة مستعجلة لكي يحقق القاضي الهدف والغاية والحكمة التي شرع من أجلها مؤسسة وقف تنفيذ القرار الإداري ، ذلك كما بينا أن الإدارة قد تسرع في ترتيب الآثار النهائية للقرار ، وإذا ما استطاعت ذلك فإنها تضع القاضي تحت الأمر الواقع الذي لا يجد سبيلاً إلا لرفض طلب وقف تنفيذ القرار ، باعتبار أن الإدارة قد قامت بتنفيذه، وفقد الطلب محتواه ومضمونه وغايته .

إن السؤال الذي يتبادر للذهن هو ، هل يتطلب القاضي شروطاً لكي يحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم ؟

ثانياً ـ شروط وقف تنفيذ القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم :

يجدر التنويه بداية إلى أن القاضي الإداري يعد القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم من قبيل القرارات الإدارية المنعدمة التي تنحدر إلى مرتبة العمل المادي ، إن العمل المادي لا يعد قراراً إدارياً ، وأنه يعد مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال الأفراد

[1] . (دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ،أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ١٩٩٦م ، د.محمد ماهر أبو العينين ، الكتاب الثاني ، عام ١٩٩٨م ، دار الكتب القانونية ، مصر ، صـ ٤٥-٤٦ ، في الطعن رقم ٩٥٦ لسنة ٣٥ ق . جلسة ١٩٩٤/١/١٦) .

لحقوقهم، ويجب أن لا يؤثر على مراكزهم القانونية ، بمعنى آخر فإن القرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم لا يرتب أية آثار قانونية كونه فاقداً للقوة القانونية بسبب جسامة العيب الذي أصابه ، يترتب على ذلك أن القرار غير قابل للتنفيذ المباشر والجدي من قبل الإدارة العامة على الأفراد ، وبما أنه غير قابل للتنفيذ فلا داعي إذاً لطلب إلغائه و وقف تنفيذه ، إذ إن الغاية من طلب وقف التنفيذ تتمثل في منع الإدارة من تنفيذ قرارها ، فإذا كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم غير قابل للتنفيذ فلا داعي لطلب وقف تنفيذه ، لكن الإدارة قد تبادر إلى تنفيذ القرار على الرغم من جسامة العيب الذي شاب قرارها ضد الفرد الذي صدر تجاهه، فهنا يحق لهذا الأخير طلب وقف تنفيذ القرار .

لم يطبق القضاء الاداري قاعدة وقف تنفيذ القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم على القرارات الإدارية التي يجوز طلب وقف تنفيذها وإلغائها ، وإنما ذهب إلى أبعد من ذلك حيث أنه قبل وقف تنفيذ القرارالذي لم يجز المشرع وقف تنفيذه ، وذلك في حالة ما إذا كان هذا القرار مشوباً بعيب عدم المشروعية ، ومنها عيب عدم الاختصاص الجسيم ، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة في موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالموظفين ، إذ قضت في حكمها الصادر في ١٩٥٦/١/١٤ صـ٣٨٠ على أن الأصل في القرارات الإدارية الصادرة بشأن الموظفين هو عدم قبول طلبات وقف تنفيذها لانعدام ركن الاستعجال فيها ، إلا أن التحدي بذلك لا يكون إلا في شأن القرارات الإدارية التي تعد قائمة قانوناً ومنتجة لآثارها إلى أن يقضي بإلغائها ، ومن هذه الآثار أن للقرار الإداري قوته الملزمة للإفراد ، وللإدارة تنفيذه بالطريق المباشر في حدود القانون واللوائح ، وأن هذه القوة لا تزيله حتى لو كان معيباً إلا إذا قضى بوقف تنفيذه أو إلغائه ، ولكن يلزم لكي تستطيع الإدارة تنفيذ القرار - وإن كان معيباً - أن يبقى متصفاً بصفة القرار الإداري كتصرف قانوني وحيد الطرف، أما إذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة وانحدر بذلك إلى مرتبة العمل المادي المعدوم الأثر قانوناً فلا تلحقه أية حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه ، ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة ، مما يبرر بذاته لمطالبتهم إزالة هذه العقبة بصورة مستعجلة .

استقر القضاء الإداري في هذا الصدد على حق صاحب الشأن في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم (المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم) ، وأن انعدام القرار يبرر طلب وقف تنفيذ من دون حاجة لدراسة شروط وقف التنفيذ ، وذلك لأن الانعدام يكفي لتأسيس الطلب المستعجل وبوقف التنفيذ .

يظهر مما سبق أن القاضي الإداري يشترط لوقف تنفيذ القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط الشروط العامة في وقف تنفيذ القرارات المشوبة بأحد العيوب الداخلية أو الخارجية وضمن القيود والإجراءات التي تطلبها المشرع حسب سلطة القاضي التقديرية ، إذ إن القاضي ليس ملزماً بالحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري حتى لو توفرت فيه جميع الشروط التي تطلبها المشرع ، وذلك فيما إذا قدر القاضي أن المصلحة العامة قد تتأذى بشكل كبير من وقف تنفيذ القرار، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى لا يتطلب القاضي أية شروط لوقف تنفيذ القرار الإداري المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم ، ذلك بسبب جسامة العيب الذي شاب القرار ، ذلك أنه يجب أصلاً على الإدارة الامتناع عن تنفيذ مثل هذه القرارات الإدارية المشوبة بعيب جسيم ينحدر بها إلى مرتبة العمل المادي،

وإن مبادرتها لتنفيذها يشكل اعتداء مادياً لا يستوجب الإلغاء فقط بل تقرير الانعدام وتقرير التعويض المناسب عن ذلك .

المطلب الثاني

أثر التمييز بالنسبة للاختصاص بنظر الدعوى

سوف ندرس في هذا المطلب نقطتين وفقاً لمايلي :

الفرع الأول : اختصاص القضاء الإداري في حالتي عيب عدم الاختصاص بالنسبة لنظر الدعوى .

الفرع الثاني : المسؤولية عن القرار الباطل والقرار المعدوم .

الفرع الأول

اختصاص القضاء الإداري في حالتي عيب عدم الاختصاص بالنسبة لنظر الدعوى

إن دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية المشوبة بأحد عيوب الإلغاء التي شيدها مجلس الدولة الفرنسي ، وتبناها المشرع من بعده لا توجه إلا ضد قرار إداري، وهذا يعني أن موضوعها هو قرار إداري معيب، وإذا كانت أوجه الإلغاء قد ظهرت دفعة واحدة أمام مجلس الدولة السوري والمصري باعتبار أنها من صنع المشرع، فإنها ليست كذلك في فرنسا حيث عمل مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بها بشكل تدريجي حتى وصلت إلى ما هي عليه في فرنسا ومصر وسورية حيث أن أول وجه من وجوه الإلغاء التي قبل بها مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالقرارات الإدارية من أجل التوصل إلى إلغائها هو عيب عدم الاختصاص، حيث كان العيب الوحيد أو الوجه الفريد للطعن بالقرارات الإدارية بالإلغاء ، فمنذ ذلك التاريخ استقر مجلس الدولة الفرنسي على قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط ، أو أحد عيوب عدم المشروعية الأخرى، بمعنى آخر إن دعوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية توجه حصراً إلى القضاء الإداري ولا مجال لقبولها أمام القضاء العادي ، وقد تدخل المجلس الدستوري في فرنسا وحصر قضاء الإلغاء بالقضاء الإداري ؛ أي بمجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية الاستئنافية والادارية .

ساير مجلس الدولة السوري والمصري زميلهما مجلس الدولة الفرنسي في هذا الاتجاه ، وذلك بقبولهما الدعوى الموجهة ضد القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط لاسيما وأن المشرع قد نص على عيب عدم الاختصاص كأحد العيوب المبررة لطلب إلغاء القرارات الإدارية وأناط هذا الاختصاص بالقضاء الإداري ، استناداً لنص المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩م الذي أناط قضاء إلغاء القرارات الإدارية بالقضاء الإداري ، وعلى القضاء العادي أن يعلن عدم اختصاصه بنظر دعوى الالغاء الموجهة ضد قرار إداري بقصد التوصل إلى إلغاؤه ذلك أن هذا الاختصاص معقود بحسب نص القانون إلى القضاء الإداري وإذا حصل أن رفعت دعوى إلغاء ضد قرار إداري مشوب بعيب عدم الاختصاص

البسيط فإن على القضاء الإداري أن يدفع أمام محكمة تنازع الاختصاص السورية حسب قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١م التي يجب عليها أن تعلن عدم اختصاص القضاء العادي(1) .

ولكن مما هو جدير بالذكر هنا هو أن القضاء الإداري ميز بين نوعين من عيب عدم الاختصاص أحدهما بسيط وآخر جسيم ، وهما عيب عدم اختصاص بسيط وعيب عدم اختصاص جسيم، وذلك بحسب جسامة المخالفة المرتكبة من قبل الجهة الإدارية لقواعد الاختصاص ، إذ أن ما جرى عليه القضاء الإداري هو قبول دعوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط على نحو ما بيناه أعلاه .

السؤال الذي يطرح نفسه هو هل اتبع مجلس الدولة الفرنسي والمصري والسوري الإتجاه نفسه فيما يتعلق بالقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم ؟

إن المتتبع لقضاء مجلس الدولة الفرنسي يتبين له أنه قد تذبذب في موقفه إزاء قبول الدعوى الموجهة ضد القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، الذي ينحدر بعمله إلى درجة العمل المادي ، ففي بداية مشواره القضائي رفض مجلس الدولة الفرنسي قبول الدعوى الموجهة ضد قرار إداري مشوب بعدم اختصاص جسيم ، مستنداً في ذلك إلى أنه لا يوجد قرار إداري أصلاً أثر في المراكز القانونية حتى توجه ضده دعوى الإلغاء ، وإنما نحن بصدد عمل فاقد لكل قيمة قانونية ، وبالتالي ليست هناك حاجة لإصدار حكم بإلغائه .

ولقد عد المجلس في القضية التي عرضت عليه عام ١٨٩٠م ، أن القرار الصادر من مدير مكتب أحد الوزراء برفض تقرير المعاش لأحد الموظفين لا يشكل قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء لتجاوز السلطة ، وذلك لصدوره من شخص ليست له صفة إصدار القرارات الإدارية ، ذلك أن هذا الموضوع هو من اختصاص الوزير وليس من مدير مكتبه أو سكرتيره.

لقد اتخذ المجلس الموقف نفسه في قضية عرضت عليه في عام ١٨٩١م إذ اعتبر أن القرار الصادر من المدير الإداري للأشغال العامة في موضوع يدخل في اختصاص المحافظ ، لا يمكن أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء قبل أصحاب المصلحة كونه مشوباً بالبطلان، لأن هذا

---

[1] . . (قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ المادة الثالثة) .

القرار لا يحمل توقيع المحافظ ولا توقيع أي موظف يمكن للمحافظ أن يفوضه في ممارسة هذا الاختصاص، وبالتالي فإن هذا القرار هو قرار معدوم ينحدر إلى مستوى العمل المادي .

نرى أن هذا الموقف لمجلس الدولة الفرنسي لا يصب في صالح حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، بل على العكس يفتح الباب واسعاً للإدارة للتعسف والاستبداد والتهرب من الرقابة القضائية عن طريق التلاعب في قواعد الاختصاص، ويترك لمن ليس له صلاحية أو سلطة إدارية أو أية علاقة بإصدار القرار الإداري باتخاذ قرار مكان الموظف المختص لتمنع رقابته من القضاء الإداري وتفلت من المحاسبة القانونية ، إن هذا الموقف من قبل مجلس الدولة يتضمن تناقضاً واضحاً في سياسته القضائية ، إذ إنه يقبل الطعن في القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط أو بعيب عدم مشروعية غير جسيمة، في حين أنه يرفض النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو عدم المشروعية الجسيمة ، بمعنى آخر إن جسامة المخالفة المرتكبة من قبل الإدارة العامة تشكل حصناً لها ومانعاً من الرقابة القضائية على مشروعية القرارات المشوبة بها ، وهذا أمر يناقض المنطق القانوني والواقع العملي ، إذ إنه كيف قبل برقابة القرارات المشوبة بعدم مشروعية بسيطة ولا يقبل النظر في القرارات المشوبة بعدم مشروعية جسيمة ؟

أمام هذا التناقض والانتقادات الفقهية اللاذعة، اضطر مجلس الدولة الفرنسي إلى تغيير سياسته القضائية تغييراً جذرياً واتباع سياسة قضائية جديدة تعيد الفعالية والواقعية لنهجه ومسلكه، وذلك بقبول الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم اختصاص جسيم، وذلك ليزيل شبهة وجود هذه القرارات ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم وتقوية مراكزهم في مواجهة الإدارة ومنعها من سلوك سبل التعسف والاستبداد وإغلاق باب كانت تسلكه الإدارة للاعتداء على الحقوق والحريات الفردية .

في عام ١٩٠٨ م اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن القرار الإداري الصادر عن سلطة ليس لها بشكل واضح وصريح أية صلاحية لاتخاذ القرارات الإدارية يكون محلاً للطعن بالإلغاء أمامه لإعلان انعدامه واعتباره عديم الآثار القانونية من لحظة صدوره ومن دون التقيد بميعاد الطعن بالإلغاء على نحو ما شرحناه سابقاً ، كما أجاز تقديم طعن بوقف تنفيذ القرار خارج الميعاد القانوني على نحو ما فصلناه سابقاً في وقف التنفيذ .

ففي حكمه الصادر في قضية جيلوت عام ١٩١١م ، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن القرار الصادر من جمعية الملازمين لفرق المطافىء بحرمان رقيب بالمطافىء من الترقية ، في حين أن هذا الموضوع يدخل ضمن اختصاصات وزير الداخلية حسب القوانين النافذة هو قرار مشوب بعدم اختصاص جسيم، ويصل إلى مرتبة العمل المادي ذلك أن هذه الجمعية لا تتمتع بأي شكل من الأشكال بسلطة ممارسة الاختصاص بالحرمان من الترقية أو بترقية العاملين في وزارة الداخلية ، في هذه القضية أعلن مجلس الدولة الفرنسي اختصاصه بنظر هذه القضية على الرغم من أن قرار الجمعية مشوب بعدم اختصاص جسيم ، وينحدر إلى مرتبة العمل المادي ، معلناً أن هذا العيب من اختصاص مجلس الدولة ما دام هذا القرار صادر عن سلطة عامة تجاوزت فيه حدود اختصاصاتها بشكل واضح وفاضح ، مما يفرض على القاضي الإداري التدخل لإزالة شبهة وجود القرار الإداري وإعلان انتفاء مظهره و وجوده المادي [1] .

جرى مجلس الدولة الفرنسي عند إعلان اختصاصه ونظره في مشروعية قرار مشوب بعدم اختصاص جسيم، أي بعدم مشروعية جسيمة، عبارات تختلف في مضمونها عن العبارات التي تستخدم بالنسبة لدعاوى الموجهة لإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الإختصاص البسيط ، إذ يستخدم في أحكامه بالنسبة للقرارات المشوبة بالبطلان التعابير التالية : أن هذه القرارات "القرارات الباطلة" أو" يعد القرار مشوباً بتجاوز السلطة " أو أن القرار مشوب بعيب يؤدي إلى بطلانه أو إبطاله" .. إلخ.

أما بالنسبة للقرارات المشوبة بعدم المشروعية الجسيمة ومنها عيب عدم الاختصاص الجسيم فإنه يستخدم المصطلحات التالية : على أن القرار "معدوم ولا أثر له " أو "عديم الأثر " أو أن "القرار عديم الوجود قانونياً " وذلك للدلالة على جسامة العيب الذي يصيب القرار المشوب بعدم اختصاص جسيم .

نستخلص مما سبق بأن مجلس الدولة الفرنسي استقر قضاؤه على إعلان اختصاصه بنظر الدعاوى الموجهة ضد القرارات الإدارية المشوبة بعيب اختصاص جسيم وقبول الدعوى

---

[1] . راجع في ذلك حكم المجلس في ١٨ يوليو سنة ١٩١١ في قضية Gillot المجموعة ص٨٨٧ ، ومجموع سيري ١٩١٣ ، قسم٣ ، ص٨٨ .

الموجهة ضد هذه القرارات، وإن كان يصفها على أنها دعوى إعلان انعدام وليست دعوى إلغاء.

بهذا الموقف لمجلس الدولة نرى أنه وضع الأمور في نصابها ووقف موقف الحامي للحقوق والحريات الفردية ضد أساليب الإدارة وتعسفها .

ولقد سار مجلس الدولة المصري على الخطى نفسها التي توصل إليها مجلس الدولة الفرنسي؛ أي أن مجلس الدولة المصري قبل ومنذ نشأته الدعوى الموجهة ضد القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، فقد حكمت محكمة القضاء الإداري بأن القرار الصادر عن سكرتير عام مصلحة السكك الحديدية بفصل المدعي ينطوي على نوع من غصب السلطة لأنه مشوب بعيب عدم اختصاص جسيم، ذلك أن هذا القرار يندرج ضمن اختصاصات المدير العام للمؤسسة وليس لسكرتير المؤسسة، وبالتالي فهنا القرار معدوم ولا وجود له قانوناً وعديم الأثر قانوناً ، سارت المحكمة الإدارية العليا المصرية على النهج نفسه الذي سارت عليه محكمة القضاء الإداري، وذلك بتقديرها أن العيب الجسيم الذي يشوب القرار ينهض إلى حد غصب السلطة الذي ينزل بالقرار الإداري إلى مجرد الفعل المادي ، مما يفقده خصائصه القانونية ويجعله عديم الأثر قانوناً ، منذ ذلك التاريخ وقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية مستقر على قبول الدعوى الموجهة ضد القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، وقد بينا ذلك في بحث عيب عدم الاختصاص الجسيم، حيث أشرنا إلى أن القضاء الإداري المصري يعلن انعدام القرار الإداري المتخذ من قبل الإدارة حينما تعتدي فيه على اختصاص السلطة التشريعية، أو على اختصاص السلطة القضائية، أو عندما يكون هناك اعتداء من قبل سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى ولا تكون للسلطة المعتدية لها علاقة نهائياً بالسلطة صاحبة الاختصاص الأصيل، أو حتى لو كانت على صلة ما وبينا أيضاً الاتجاه الموسع للمحكمة الإدارية العليا المصرية لحالات عدم الاختصاص الجسيم .

أما من ناحية مجلس الدولة السوري فإن المتتبع لقضاء مجلس الدولة السوري يتبين له بأنه سار منذ نشأته على خطى زميله الفرنسي والمصري بقبول دعوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم، أو بأي قرار إداري مشوب بعيب عدم مشروعية جسيمة، ويعلن في هذه الحالة على غرار مجلس الدولة الفرنسي والمصري انعدام القرار المشوب بعيب عدم المشروعية الجسيمة ومنها عيب عدم الاختصاص الجسيم ، وقد كنا

قد أشرنا ووضحنا أيضاً موقف مجلس الدولة السوري من القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم في بحث حالات عدم الاختصاص الجسيم ، حيث أظهرنا بأن القضاء الإداري السوري لا يتوانى لحظة عن إعلان انعدام القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم، وذلك عندما تعتدي السلطة الإدارية على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية ، ولاحظنا بأنه على غرار القضاء الإداري المصري قد توسع في مفهوم عدم الاختصاص الجسيم، وذلك بالتضييق من حالات عدم الاختصاص البسيط وضم بعض هذه الحالات إلى حالات عدم الاختصاص الجسيم .

إننا من جانبنا نؤيد موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري والسوري في موقفهم المتمثل بقبول الدعوى الموجهة ضد القرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم في إعلان انعدامه، وذلك لما يمثله هذا الموقف من حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم وتقوية لمراكزهم القانونية في مواجهة الإدارة والوقوف سداً منيعاً في وجه الإدارة واعتداءاتها على حقوق الأفراد وحرياتهم هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن الدعوى الموجهة ضد هذه القرارات هي دعوى من طبيعة إدارية ، ذلك أن الانعدام يمثل درجة من درجات بطلان القرارات الإدارية، و مجلس الدولة السوري يجب أن يكون قاضي القانون العام في دعوى إلغاء وانعدام القرارات الإدارية المشوبة بعدم المشروعية سواء أكانت بسيطة أم جسيمة .

الفرع الثاني

المسؤولية عن القرار الباطل والقرار المعدوم

ظهرت عبر مراحل تطور القضاء الإداري الفرنسي فيما يخص رقابته لإلغاء القرارات الإدارية عدة أوجه للطعن فيها توصلاً لإلغائها وهي أربعة عيوب ، هذه العيوب هي عيب عدم الاختصاص الذي ظهر أولاً ، ثم تبعه مجلس الدولة الفرنسي بعيب الشكل، ومن ثم ظهر عيب إساءة استخدام السلطة ومخالفة القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .

قسم مجلس الدولة الفرنسي هذه العيوب الأربعة إلى قسمين :

القسم الأول: عيوب عدم المشروعية الخارجية ، (عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل).

القسم الثاني:عيوب عدم المشروعية الداخلية (عيب مخالفة القاعدة القانونية وعيب الانحراف بالسلطة).

هذه العيوب الأربعة تبرر حسب القضاء الإداري إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بهذه العيوب أو أحدها ذلك أن القرار المشوب بها أو بأحدها هو قرار غير مشروع ، أي مخالفة لمبدأ المشروعية، وأي قرار مخالف لمبدأ المشروعية مهما كانت جسامة المخالفة عرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري ، إن القرار غير المشروع يعد من وجهة نظر قضاء التعويض قراراً خاطئاً يبرر طلب التعويض من قبل الطاعن فيما إذا سبب له ضرراً معيناً .

لكن التساؤل الذي يطرح نفسه هو هل موقف القضاء الإداري في قضاء التعويض الموقف نفسه الذي استقر عليه في قضاء الإلغاء ؟

بمعنى آخر هل اعتبر هذه العيوب الأربعة فيما إذا كان القرار الإداري مشوباً بأحدها مصدراً دائماً للمسؤولية وتقرير التعويض، كما أنها سبب مؤدي إلى إلغاء القرار الإداري .

إن المتتبع لقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري والسوري يظهر أنه لا يقيم تلازماً دائماً بين قضاء الإلغاء والتعويض بالنسبة لجميع هذه العيوب، بل تلعب التفرقة دورها التي أشرنا إليها سابقاً ، أي التفرقة بين عيوب اللامشروعية الداخلية والأخرى الخارجية، دورها في قضاء الإلغاء والتعويض، فلقد اعتبر القاضي الإداري جميع هذه العيوب سبباً مؤدياً إلى إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بها ، أما بالنسبة لقضاء التعويض فعلى الرغم من أن أحكام القضاء الإداري تعتبر القرارات الإدارية غير المشروعة مشوبة بأخطاء مؤدية إلى مسؤولية الإدارة ،

إلا أنه اشترط استلزام درجة معينة من الجسامة في عدم مشروعية القرار للتوصل للقضاء بمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تحدثها القرارات الإدارية غير المشروعة ، فمن جهة أولى ، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي والسوري والمصري عيوب البطلان الموضوعية ، أي عيوب عدم المشروعية الداخلية سبباً لإلغاء القرارات الإدارية ومصدراً دائماً للمسؤولية ، بمعنى آخر أقام القضاء تلازماً ما بين قضائي الإلغاء والتعويض بالنسبة لعدم المشروعية الداخلية ، حيث اعتبر أن مخالفة القانون والانحراف في استخدام السلطة بالإضافة إلى أنهما سبب للإلغاء ، فهما مصدر دائم لترتيب المسؤولية الإدارية عن الأضرار التي تحدثها الإدارة للآخرين بسبب هذه القرارات ، لأنه لو كان القرار مشوباً بهذه العيوب لما وقع الضرر بحق صاحب الشأن .

لقد قرر القضاء دائماً أن عيب مخالفة القانون وعيب إساءة استخدام السلطة يؤديان حتماً إلى تغير مضمون القرار وجوهره، الإداري بحيث أن هذا المضمون يختلف عن المضمون المترتب على القرار المشوب بأحد هذه العيوب، أي لو أن الإدارة التزمت الطريق المرسوم لها قانوناً، واستهدفت من قرارها الصالح العام لكان مضمون قرارها غير المضمون الذي ظهر في قرارها .

لكن السؤال هنا: هل اتبع القضاء الإداري هذا المسلك بالنسبة لعيوب عدم المشروعية الخارجية ، أي هل يعد القرار المشوب بها مصدراً دائماً للمسؤولية بالإضافة إلى أنها سبب مؤدي للإلغاء ؟

يظهر من اجتهادات القضاء الإداري أنه لا يقيم تلازماً ما بين قضائي المسؤولية والإلغاء بالنسبة لهذه العيوب ، أي أن القرار المشوب بعيب الشكل أو عيب عدم الاختصاص ، صحيح أنهما سببان يستوجبان الإلغاء إلا أنهما لا يعدان مصدراً دائماً للمسؤولية الإدارية عن الأضرار الناجمة عن القرارات المشوبة بهذين العيبين .

فمجلس الدولة الفرنسي لا يعد القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص خطأً مرفقياً تسأل عنه الإدارة دائماً، ولكن يفرق بين الحالات التي يمكن فيها لجهة الإدارة أن تعيد إصدار القرار المعيب ذاته بعيب عدم اختصاص وبنفس النتيجة والمضمون وبين الحالات التي لا تستطيع فيها الجهة الإدارية المختصة إعادة إصداره بنفس النتيجة والمضمون ، فالمعيار المتبع من قبل

القضاء هو مخالفة قواعد الاختصاص، هنا تؤثر في مضمون القرار الإداري وجوهره أو لا تؤثر في مضمون القرار ومحتواه.

ففي الحالة الأولى يعد المجلس أن العيب المشوب به القرار، وإن أدى إلى إلغاء القرار، إلا أنه لا يؤدي إلى التعويض، ذلك أن الضرر واقع بحق من صدر القرار ضده سواء أصدر عن الموظف المختص أم صدر عن غير الموظف المختص .

وأما في الحالة الثانية فإن المجلس يعد القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الذي يؤثر في مضمون القرار سبباً للإلغاء ومصدراً للمسؤولية، ذلك أن الضرر ما كان ليقع بجانب صاحب الشأن لولا هذا العيب الذي أصاب القرار ، نرى من مسلك مجلس الدولة الفرنسي منهجاً يقيم فيه التمييز بين عدم الاختصاص البسيط وعدم الاختصاص الجسيم الذي يؤدي للإلغاء في الأول من دون التعويض وبين الثاني الذي يؤدي إلى الإلغاء والتعويض معاً ، اتبع مجلس الدولة الفرنسي النهج نفسه الذي بالنسبة لعيب الشكل، فهو يفرق بين الأشكال التي لا يؤدي تجاهلها إلى التأثير في مضمون القرار ومحتواه والأشكال التي تقدح في مضمون القرار وجوهره ، أي التفرقة بين الأشكال الثانوية والأشكال الجوهرية ، بحيث أنه في الحالة الأولى أدت إلى الإلغاء ، ولكنها لا تؤدي إلى التعويض ، أما الثانية أي الأشكال والإجراءات الأساسية والجوهرية فإنها تؤدي إلى الإلغاء والتعويض .

وقد سارت المحكمة الإدارية العليا المصرية على المنوال نفسه الذي نهجه مجلس الدولة الفرنسي ، ففي حكمها الصادر في ١٥ أيلول لعام ١٩٧٩م قضت المحكمة بأنه "من حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، وأن لكل من القضاءين أساسه الخاص الذي يقوم عليه ، وأن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتماً بالضرورة أساساً للتعويض مالم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار ، فإذا كان سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة له رغم مخالفة قواعد الاختصاص أو الشكل ، فإنه لا يكون ثمة مجال للقضاء بالتعويض لأن القرار كان سيصدر على أي حال بالمضمون ذاته لو أن تلك القاعدة قد روعيت .

يظهر بوضوح من هذا الحكم عدم التلازم بين الإلغاء والتعويض فيما يتعلق بعيب عدم المشروعية الخارجية ، حيث لا تقيم المحكمة هذا التلازم بين القضاءين إلا إذا كان عيب الشكل

أو عدم الاختصاص من شأنهما التأثير في مضمون القرار وجوهره، أي لو تم اتباعهما على نحو مخالف مما صدر عليه، تطبيقاً لذلك اتبع القسم الاستشاري مسلك القسم القضائي حيث قررهذا القسم في مجلس الدولة المصري عدم أحقية الموظف بالتعويض نظراً لصدور القرار عن جهة غير مختصة ، ذلك أن الموظف قد حكم عليه في جريمة سرقة ، مما يجعل الفصل صحيحاً لو كان قد صدر عن السلطة المختصة، وبالتالي فإن الضرر لاحق بهذا الموظف في جميع الأحوال ، إذ إن القرار سيصدر عن الجهة المختصة بالمضمون والأثر ذاته .

وقد سلك القضاء الإداري السوري مسلك مجلس الدولة الفرنسي والمصري باشتراط درجة معينة من جسامة الخطأ في القرارات الإدارية، كي يؤدي إلى الإلغاء والتعويض بالنسبة لعيبي عدم المشروعية الخارجية والداخلية .

لا بد من الإشارة في معرض البحث في المسؤولية عن القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية إلى بيان الجهة التي يقع على عاتقها عبء التعويض ، بإن القضاء الإداري سار - ومنذ زمن بعيد- لتحديد الجهة التي يقع على عاتقها عبء تحمل الضرر في التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي ، معتمداً في هذه التفرقة على عدة اعتبارات ومعايير جسامة الخطأ الذي يقع من الموظف العام .

استناداً لما تقدم فإننا نرى أن القرار الإداري الباطل عندما يكون سبباً للإلغاء ومصدراً للمسؤولية ، فإن هذه المسؤولية تلقي على عاتق الإدارة بحسبان أن الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة يعد خطأً مرفقياً وليس خطأ شخصياً ، ترتيباً على ما تقدم فإذا كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط وقرر القاضي الإداري أن هذا العيب يؤدي إلى الحكم بالتعويض فإن عبء التعويض في مثل هذه الحالة يلقيه القاضي على عاتق الإدارة، وليس على عاتق الموظف شخصياً بحسبان أن خطأه يندرج في عداد الأخطاء المرفقية وليس الشخصية .

أما بالنسبة للقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم بحسبانه قراراً معدوماً، والقرار المعدوم _ يجسد حسب القضاء الإداري _ كما مر معنا من قبل_ اعتداء صارخاً ومخالفة واضحة يقترفها الموظف العام ضد مبدأ الشرعية ، فإن الضرر الذي يسببه هذا القرار قد يؤدي إلى إلقاء عبء التعويض على عاتق الموظف شخصياً، إذ إن القضاء الإداري أخذ بمعيار جسامة الخطأ لاعتبار الخطأ الذي يرتكبه الموظف خطأً شخصياً أو مرفقياً ، وعلى اعتبار أن القرار المشوب بعدم الاختصاص الجسيم يتجسد فيه خطأً شخصياً فإن القاضي قد يعده

خطأً شخصياً ، قلنا طبعاً قد يعده لأنه ليس من المؤكد اعتباره كذلك، إذ إن معيار جسامة الخطأ ليس هو المعيار الوحيد الذي أخذ به القضاء لتمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي، فقد يعده خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة وليس الموظف شخصياً، وهناك العديد من الحالات التي قضى فيها مجلس الدولة كذلك .

فمحكمة النقض الفرنسية قضت في حكمها الصادر في عام ١٨٧٦م بمسؤولية مدير البوليس الشخصية عن القرار الذي أصدره قبل إتمام تعيينه في هذا المنصب باعتقال أحد الأشخاص وإيداعه السجن خلال فترة معينة ، وقيام هذا الشخص خلال فترة إيداعه السجن بالانتحار ، إذ عدت المحكمة أن القرار الصادر بالاعتقال قد صدر خلال فترة لم يكن فيها مدير البوليس موظفاً ، وبالتالي فإن القرار معدوم ونظراً لجسامة المخالفة للقانون ولقواعد الاختصاص تثبت المسؤولية على أنها مسؤولية شخصية وليست مسؤولية المرفق والإدارة (1) .

---

1 . راجع في ذلك قضية Labgdie

Cas . Reg . 8févtiét 187 a Labgdie . s 187 a .1.193 D . 187 a 1.289 .

المبحث الثاني

تنفيذ القرار المشوب بالبطلان وإمكانية تغطية العيب

سنقسم هذا المبحث كما هو واضح من العنوان إلى مطلبين: ندرس في الأول موضوع تنفيذ القرار المشوب بالبطلان ، بينما نخصص المطلب الثاني لدراسة إمكانية تغطية عيب عدم الاختصاص.

المطلب الأول

تنفيذ القرار المشوب بالبطلان

قدمنا أن كل قرار إداري يفترض سلامته حتى يثبت العكس بحكم من القضاء المختص ما لم يكن القرار قد وصل لحد القرار المعدوم، ولقد ترتب على ذلك حق الإدارة في أن تلجأ لتنفيذ قراراتها جبراً على الأفراد بطريقة مباشرة إذا رفضوا تنفيذها اختياراً من دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، ولعل هذا الحق من أهم الحقوق التي أعطيت للإدارة من أجل تحقيق الصالح العام، فإذا أبيح لها الالتجاء كيفما تشاء أهدرت حقوق الأفراد، لهذا فمن المقرر أنها تلجأ للتنفيذ المباشر على مسؤوليتها، وقد يترتب على هذا التنفيذ اعتداء مادي إذا بلغ حداً جسيماً من عدم المشروعية ، مما يجوز معه للأفراد أن يتحرروا من واجب الطاعة والاحترام، بل قد يجوز لهم أحياناً أن يقاوموا مثل هذا التنفيذ غير المشروع من جهة الإدارة .

وسنتناول هذا الموضوع في فرعين :

الفرع الأول : تنفيذ القرارات المشوبة بالبطلان وفكرة الاعتداء المادي .

الفرع الثاني : مقاومة تنفيذ القرارات المشوبة بالبطلان .

الفرع الأول

تنفيذ القرارات المشوبة بالبطلان وفكرة الاعتداء المادي

يقصد بفكرة الاعتداء ارتكاب جهة الإدارة خطأ جسيماً أثناء قيامها بعمل قانوني يتضمن اعتداء على حرية فردية أو ملكية خاصة .

ويأخذ الخطأ صورتين فإما أن يصيب القرار الإداري الذي تصدره الإدارة في ذاته، ويأتي التنفيذ مستنداً إلى هذا القرار المعيب ، وإما أن يصيب فعل التنفيذ ذاته بالرغم من سلامة القرار الذي استندت إليه الإدارة في التنفيذ ، وذلك إذا لجأت جهة الإدارة إلى التنفيذ المباشر في غير الحالات المصرح لها قانونياً .

ومما هو واجب البحث في هذا المقام إيضاح الآثار المترتبة على أن القرار يكون معدوماً أو باطلاً ، والذي يمثل النوع الأول من الاعتداء المادي الذي يوجد سنده في عدم مشروعية القرار الإداري ذاته .

وهناك مسألة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمسألة السابقة الذكر التي تتمثل في الصلة بين القرار الإداري كتصرف قانوني والاعتداء المادي كعمل مادي يصدر عن جهة الإدارة، والتي تتطلب تنفيذ القرار المعيب كشرط لتوافر الاعتداء المادي ومدى إمكان ترتيب القرار الإداري بذاته لاعتداء مادي، من دون أن تلجأ الإدارة لتنفيذه [1] .

وعليـه سندرس هـذا المطلب وفقـاً لمايلـي :

أولاً ـ اشتمال القرار على عيب جسيم .

ثانياً ـ اقتران العمل المنعدم بعمل تنفيذي مادي .

أولاً ـ اشتمال القرار على عيب جسيم :

إن القرار المعدوم مصدر للاعتداء المادي على خلاف القرار الباطل لتجاوز السلطة، وذلك لا يترتب على الاعتداء المادي حتى بعد الحكم ببطلانه، وإذا كان القرار المعدوم مصدراً للاعتداء المادي فإنه يجب -لكي يكون كذلك- أن يتضمن مساساً بالملكية الخاصة أو الحرية الفردية .

---

1 . ((مصطفى كيرة : نظرية الاعتداء المادي ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، صـ ١٠٠ وما بعدها)) .

١ .القرار المعدوم مصدراً للاعتداء المادي :

قضت محكمة التنازع الفرنسي عام ١٩٤٠م بمناسبة تطبيق الإدارة لقانون الاستيلاء على المساكن _ أن الاعتداء المادي يوجد مصدره في القرارات التي تتضمن مخالفة صارخة للقوانين والتي تطلق على هذه القرارات القرارات التي يتعذر القول عنها بأنها تطبيق لقانون أو لائحة . واطرد هذا التعبير فترة من الزمن في قضاء المحكمة المذكورة، ثم إنها استقرت بعد ذلك على أنه من أجل أن يعد القرار مصدراً للاعتداء المادي يجب أن يكون مخالفاً القانون مخالفة صارخة لا تسمح باعتباره مظهراً لممارسة اختصاص تملكه الجهة الإدارية التي أصدرته.

وهذا ما سار عليه أيضاً مجلس الدولة الفرنسي في قضية كارلييه التي تتلخص وقائعها في أن هذا الأخير مهندس حاصل على شهادة في الهندسة من جامعة روما، بينما كان يحصل على صور لواجهة كنيسة شارتر استوقفه أحد رجال البوليس واقتاده إلى القسم حيث صادرت أجهزة الشرطة أجهزته الفوتوغرافية من دون تفسير أو تبرير ، فرفع المضرور دعوى أمام مجلس الدولة يطعن في أمر المصادرة ، وقرر المجلس أن إجراء الضبط الذي حدث في ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٣٨م ، ومصادرة الأجهزة الفوتوغرافية التي أراد أن يحصل بها كارلييه على صور لواجهة الكنيسة يخالف القانون مخالفة جسيمة، بحيث يتعذر القول بأن حجز هذه الأجهزة يعد مظهراً لممارسة اختصاص تملكه الإدارة، ويعد في النهاية عملاً منعدماً يصل إلى مرتبة العمل المادي وعديم الآثار القانونية .

ولقد أخذ القضاء المصري أيضاً القول بأن القرار المعدوم يعد مصدراً للاعتداء المادي، فذهبت محكمة القاهرة الابتدائية إلى أنه إذا حاولت الإدارة تنفيذ قرار معدوم فإنها ترتكب ما يسمى بالاعتداء المادي .

٢ .اعتبار القرار الباطل مصدراً للاعتداء المادي :

وفقاً لما ذهبت إليه محكمة التنازع الفرنسية أن القرار الإداري الباطل بعيب عدم المشروعية البسيطة الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء لتجاوز السلطة لا يمكن أن يكون مصدراً لاعتداء مادي، وليس للقضاء العادي بوصفه عملاً قانونياً ذا طبيعة إدارية، وليس عملاً مادياً .

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التنازع الفرنسية بأن عيب عدم مشروعية القرار الصادر عن المدير العام لشؤون اليهود بتعيين مدير مؤقت ليس من شأنه أن يكون اعتداء مادياً، لذا ينعقد الاختصاص بإلغائه لمجلس الدولة [1] .

كما قضت أيضاً بأن القرار الصادر بالاستيلاء على بعض السيارات لا يعد مخالفاً للقانون بدرجة صارخة يتعذر معها اعتباره تطبيقاً لقانون أو لائحة، وبالتالي لا يعد مثل هذا القرار مسبباً لاعتداء مادي [1] ، وهذا ما يستفاد أيضاً من قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض الفرنسية، إذ حدد القرار الإداري الذي يعد مصدراً للاعتداء المادي بأنه القرار الذي لا يمكن اعتباره مظهراً لممارسة اختصاص تملكه جهة الإدارة .

ولقد سار القضاء الإداري في مصر على النهج الذي ذهب فيه مجلس الدولة الفرنسي واسترشد بأحكامه . ومن ذلك ما ذهبت إليه محكمة طنطا الكلية في ٣٠ يناير سنة ١٩٥٠م ، من أن الاعتداء المادي ليس مجرد صدور الأمر الإداري مخالفاً لقواعد الاختصاص أو الشكل ، وإنما هو شيء أعنف من هذا وأمعن في الخروج عن القانون .

ونستطيع القول بنهاية الأمر أن القرار الباطل يظل محتفظاً بطبيعته الإدارية قابلاً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري ، وليس من شأنه أن يكون مصدراً لتوافر الاعتداء المادي حتى ينعقد الاختصاص بشأنه للقضاء العادي .

٣ . إبطال القرار لتجاوز السلطة والاعتداء المادي :

لقد درسنا فيما سبق حالة القرار المنعدم الذي رتب ضرراً، مما يستوجب التعويض بعد أن يعلن القاضي انعدامه، وكذلك في حال كان القرار مشوباً بعيب عدم اختصاص بسيط، ولكن ما هو الوضع في حال صدور القرار وقامت الإدارة بتنفيذه في وقت كان الشخص الذي ينطبق عليه القرار أو مجموعة الأشخاص قد رفعوا دعوى ضد القرار من أجل إلغائه، ولم يصدر حكم إلا بعد ما نفذت الإدارة هذا القرار ؟

للإجابة على هذا السؤال لا بد لنا من أن ندرس الاتجاهات المتباينة للقضاء الفرنسي الذي انقسم فيما بينه ، حيث أن المحاكم العادية اتخذت موقفاً مغايراً لمحكمة التنازع مشايعة في ذلك القول بأن القرار يفقد صفته الإدارية إذا حكم القاضي بإلغائه ، وأن الحكم بالبطلان يحوز

1 . راجع في ذلك : حكم التنازع في ٨ يوليو سنة ١٩٤٤ ، المجوعة ص ٣٣٧ .

1 _ راجع في ذلك : حكم التنازع في ١٣ يونية ١٩٥٥ في قضية Société Baldomi المجموعة ص ٢٦١ .

حجية الشيء المحكوم به ، ومقررة أن التنفيذ المادي من الإدارة لقرار قضى فيما بعد ببطلانه ، يرتب الاعتداء المادي [2] .

المسلك الأول ـ الحكم بالبطلان يؤدي إلى اعتبار القرار الباطل المنفذ اعتداءً مادياً :

ذهبت محكمة ليون إلى أن تنفيذ الإدارة لقرار الاستيلاء على كمية الفحم – كان قد قضى مجلس الدولة بعد ذلك ببطلانه لعدم المشروعية - يكون اعتداء مادياً [1] ، ولقد أخذت محكمة النقض الفرنسية بهذا الرأي الأخير حيث أنها اعتبرت هي الأخرى أن الحكم بالبطلان مغيراً من طبيعة التنفيذ الذي تم قبل هذا الحكم ، ومؤدياً إلى اعتبار مثل هذا التنفيذ مسبباً لاعتداء مادي [2] .

المسلك الثاني ـ لا يغير الحكم بالبطلان من طبيعة العيب في القرار المنفذ :

أوضح لافريير أمام محكمة التنازع الفرنسية أن الحكم الصادر من مجلس الدولة بإلغاء القرار الإداري لا ينفي صفته الإدارية ، ولقد أخذت محكمة التنازع هذا الحكم في قضائها، ففي قضية Nogiet ، وهي تتعلق بقضية استيلاء صدر إبان الحرب العالمية الثانية على منزل يقطنه (نوجيه) لصالح الجيش الفرنسي بعد جلاء إدارة الأمن الألمانية التي كانت تضع يدها عليه وأقام (نوجيه) دعوى تعويض ضد الحكومة الفرنسية ومدينة ليون أمام محكمة ليون، والتي قضت بعدم الاختصاص ، مما أدى إلى طرح النزاع على محكمة التنازع التي قضت بأن قرار الاستيلاء، وإن كان مشوباً بعيب من العيوب المبطلة ، إلا أنه لا يؤدي لوجود اعتداء مادي ، وإنما يؤدي إلى وجود غصب لملكية عقارية تختص به المحاكم القضائية التي لا تملك تقرير وجوده إلا إذا أبطل قرار الاستيلاء بمعرفة القضاء الإداري [3] .

والظاهر من قضاء محكمة التنازع السالف بيانه أن هذه المحكمة العليا ترى أن صدور الحكم بالإلغاء من مجلس الدولة لا يغير من طبيعة العيب الذي يشوب القرار الإداري الذي نفذته

---

2 _ (رسالة ديجرانج ص ١٣١ وما بعدها ، رسالة فيل ص ١٤٠ وما بعدها ، رسالة دوران، العلاقة بين القضاء الإداري والقضاء العادي ، سنة ١٩٥٦ رقم ٢٨٨ و٢٩٢ ، رسالة ديبارى ص ١٣٩ وما بعدها) .

1 . راجع في ذلك : حكمها الصادر في ١٢ ديسمبر١٩٤٩ قضية plamche مجموعة جازيت دى باليه ١٩٥٠ قسم ١ ص٢١١ .

2 . راجع في ذلك :الحكم الصادر من الدائرة الجنائية في ٢١ مارس ١٩١٨ .

3 . راجع في ذلك : حكم التنازع في٣٠ يونيه ١٩٤٩ المجموعة ص٦٠٤ ومجموعة سيري١٩٥٠ ، قسم٣ ص١٢ وتقرير المفوض Delvolve

الإدارة قبل إلغائه، فإذا لم يكن القرار قد صدر مشوباً بعيب جسيم من شأنه أن يفقده صفته الإدارية ويؤدي لانعدامه فلا يمكن أن يرتب تنفيذه في الفترة السابقة على إلغاء القضاء له اعتداء مادياً لمجرد صدور حكم من القضاء بإلغائه .

ونحن من جانبنا نؤيد ما ذهبت إليه محكمة التنازع الفرنسية، وذلك لأن العمل صحيح حكم ببطلانه إلا أنه لا يرقى لمرتبة القرار المشوب بعيب من عيوب اللامشروعية الجسيمة .

ويتضح مما تقدم أن القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية البسيط، الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء لتجاوز السلطة لا يمكن أن يكون مصدراً لاعتداء مادي حتى وإن صدر حكم من القضاء الإداري بإلغاء ذلك القرار غير المشروع ، لا تغير العملية المادية التي أجريت لتنفيذه قبل الحكم بإبطاله من طبيعته ولا يجعل منه مصدراً لاعتداء مادي، وذلك على خلاف ما رأيناه من أن تنفيذ القرار الإداري المعدوم يرتب اعتداء مادياً – سواء أصدر من القضاء حكم بتقرير الانعدام أم لم يصدر لما يشوب هذا القرار من مخالفة جسيمة للقانون تخرج به عن أن يكون تطبيقاً لقانون أو لائحة أو مظهراً لممارسة اختصاص تملكه جهة الإدارة .

٤ .القرار المعدوم الذي يتضمن مساساً بالملكية الخاصة أو الحرية الفردية هو وحده الذي يعد مصدراً للاعتداء المادي :

إن اعتداء الإدارة اعتداء مادياً عن طريق القرار المعدوم لا يكون فقط في مجال الحريات والحقوق الفردية فقط، وإنما من الممكن أن يكون في مجال آخر، وعلى سبيل المثال من الممكن أن يكون في مجال قرار الترقية أو قرار التعيين .

وعلى هذا فإن الاعتداء المادي لا يترتب على كل قرار معدوم أياً كان نطاق تطبيقه بل إنه يجد مصدره فقط القرار المعدوم الذي يرتب مساساً بإحدى الحريات الأساسية أو الملكية الخاصة .

وبهذا الرأي أخذ مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيدة (كلين) التي تتلخص وقائع هذه القضية بأن تلك السيدة كانت تملك قطعة أرض يفصلها عن جارها طريق عمومي ضيق ، ثم قام خلاف بين السيدة وجارها وزعمت وقوع اعتداء منه على أرضها، فنقلت سورها بطريقة انتقصت بها من عرض الطريق مما دعى العمدة لإصدار قرارين لإعادة الحالة إلى ما كانت عليه وقيامه بتنفيذهما إذا لم تذعن السيدة المذكورة لهما ، وأقامت السيدة (كلين) طعناً بتصرف العمدة أمام مجلس الدولة الذي قضى بحكمه الصادر في سنة ١٩٦١م بعدم مشروعية تنفيذ

العمدة لهذه القرارات لعدم توافر شروط التنفيذ المباشر، غير أنه لم يقر بوجود اعتداء مادي مستنداً إلى أنه يجب لكي نكون بصدد اعتداء مادي يشترط أن يصيب تصرف جهة الإدارة حق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية [1] .

ومن هذا العرض يتضح لنا أن القرارات الباطلة والقرارات المعدومة التي لا تتضمن مساساً بإحدى الحريات الأساسية أو الملكية الخاصة لا يمكن أن تعد مصدراً للاعتداء المادي، وأن القرار المعدوم الذي يرتب مساساً بإحدى الحريات الأساسية أو الملكية الخاصة هو وحده الذي يعد مصدراً لذلك الاعتداء .

ثانياً ـ اقتران القرار المنعدم بعمل تنفيذي مادي :

رأينا من قبل أن القرار الإداري المعدوم الذي يتضمن مساساً بإحدى الحريات الأساسية هو وحده الذي يعد مصدراً لتوافر الاعتداء المادي، ولعل من الجدير الآن في البحث معرفة مدى إمكان ترتيب هذا القرار المعدوم – بذاته من دون أن تلجأ جهة الإدارة إلى تنفيذه - للاعتداء المادي .

وتعد هذه المسألة من الأمور الدقيقة في بحث الآثار التي تترتب على القرارات الإدارية المشوبة بالبطلان، مما دعى لوجود خلاف فقهي بصدد هذا الموضوع ، فالأغلبية الفقهية ترى أنه يشترط التنفيذ لترتيب القرار الإداري للاعتداء المادي على خلاف البعض الآخر .

الرأي الأول ـ اشتراط التنفيذ لتحقق الاعتداء المادي :

ذهب الرأي الغالب في الفقه الفرنسي إلى القول بأن الاعتداء المادي يتطلب عملاً تنفيذياً مادياً تقوم به جهة الإدارة، وعلى هذا فليس صحيحاً أن يقال أن القرار الإداري المعدوم بذاته من دون أن تلجأ جهة الإدارة إلى تنفيذه – يرتب اعتداء مادياً، إذ لا بد من أن يقترن ذلك القرار بتنفيذه من جهة الإدارة على جسم الشخص أو ماله .

ولقد ناصر الفقهاء أمثال (فالين ودي لوبادير) وآخرون من الفقهاء الفرنسيين، وكذلك بعض من الفقه العربي هذا الرأي .

---

1 . راجع في ذلك : المجموعة ص٢١٦ ، والحكم منشور أيضاً بمجموعة والوز١٩٦١ القسم القضائي ص٥٨٧ ومجموعة سيري ١٩٦١ ص٢٤٩ ومجموعة Actjurid ١٩٦١ قسم١ ص٣٣٢ .

ولقد سار القضاء الفرنسي في بعض أحكامه على هذا الرأي الذي يتطلب التنفيذ كشرط ليرتب القرار المعدوم اعتداء مادياً ، فذهبت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر سنة ١٩٥٣م إلى أن قرار الاستيلاء الصادر عن سلطة غير مختصة، مما لا يعد تطبيقاً لقانون أو لائحة يكون إذا نفذ اعتداء مادياً ، مما تختص بنظره المحاكم القضائية وحدها .

ولقد أخذ القضاء المصري بالاتجاه السالف الذكر مقرراً أن الاعتداء المادي هو ارتكاب جهة الإدارة لخطأ جسيم أثناء قيامها بعمل مادي يتضمن اعتداء على حرية فردية أو على مال مملوك لأحد الأفراد، وعلى ذلك فإذا حاولت جهة الإدارة تنفيذ قرار معدوم فإنها ترتكب ما يسمى بالاعتداء المادي .

الرأي الثاني ـ اعتبار القرار المعدوم ذاته اعتداء مادياً :

ذهب (هوريو) في موجزه عن القانون الإداري إلى أن القرار الإداري يفقد طبيعته الإدارية ويعد اغتصاباً للسلطة أو اعتداء مادياً كلما صدر من شخص لا سلطات له إطلاقاً، أو من أحد رجال الإدارة معتدياً على اختصاصات إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية .

ولقد ساير هذا الرأي بعضاً من الفقه في فرنسا وكذلك فإن محكمة التنازع الفرنسية سارت بهذا الاتجاه في قضية dusuzeau التي قضت بأن على المحاكم القضائية أن تحكم بعدم الاختصاص بنظر قرارات الاستيلاء ما لم يكن قرار الاستيلاء خالف القانون مخالفة صريحة واضحة تخرجه من أن يكون تطبيقاً لقانون أو لائحة إذ لا يعد في هذه الحالة سوى اعتداء مادياً أو أن تكون جهة الإدارة قد لجأت لتنفيذ هذا القرار خارج الشروط المحددة للتنفيذ، مما يجعل عملها عملاً مادياً .

ويظهر من قضاء محكمة التنازع الفرنسية أنها أفصحت في أحكامها بما يفيد أن الاعتداء المادي يتحقق في القرار الإداري المعدوم في ذاته ولو لم يقترن بتنفيذ مادي .

الرأي الثالث ـ القرارات النافذة :

ويترأس هذا الرأي (الفقيه ديجرانج) الذي يقول بأن الاعتداء المادي هو العمل المادي أو القرار النافذ المنعدم الذي يتضمن خروجاً على اختصاصات جهة الإدارة، إما لأنه محرم عليها وإما لتخلف السبب والوقائع القانونية التي لا بد من توافرها ليحتفظ التصرف بطبيعته الإدارية ويصيب الملكية أو الحرية الشخصية .

ومن الأمثلة على هذه القرارات القرارات الصادرة بفرض جزاء تأديبي ، والقرار الصادر بالرفض والقرار الصادر بتحديد الدومين العام ، فمثل هذه القرارات يترتب على صدورها استنفاذ الغرض منها ، إذ تتحقق النتيجة التي تريدها الإدارة من القرار بمجرد صدوره وتنفيذه .

ونحن نرى أن الرأي القائل بطلب اشتراط التنفيذ هو ما يجب الأخذ به كشرط يتوفر به الاعتداء المادي ، ذلك أنه لو أمعنا النظر في اصطلاحه لوجدنا أن لفظ الاعتداء يتطلب ضرورة القيام بعمل مادي، إذ كيف نكون بصدد اعتداء ما لم نكن أمام فعل مادي . إلا أن هذا لا ينفي أن هناك من القرارات ما يحمل تنفيذه في طياته، وعلى هذا فنحن نؤيد أيضاً استثناء ما أخذ به الفقيه (ديجرانج) [1].

[1] . ((د . الطماوي ، سليمان ، القرارات الإدارية ، سنة ١٩٨٤ م ، ص ٣٦٦ ، ٣٦٧)) .

الفرع الثاني

مقاومة تنفيذ القرار المشوب بعيب عدم المشروعية

إن المبدأ والأصل في القرارات الإدارية هو سلامتها وصحتها، مما يستوجب إمكانية تنفيذها ولو كان بالقوة من أجل أن لا تتضرر المصالح العامة التي – من المفترض- أن تسعى الإدارة إلى تحقيقها، وأية مخالفة من قبل الأفراد تستوجب مساءلتهم عن هذا الفعل وتعرضهم للعديد من العقوبات والجزاءات الجزائية منها والمسلكية والمدنية، فالأفراد ملزمون بطاعة الأوامر الإدارية ، إلا أنه من الممكن أن يمتنع الأفراد عن التنفيذ عندما يكون قرار الإدارة مخالفاً مخالفة جسيمة وصارخة فاضحة للقانون دون أن يعاقبوا على هذا الفعل .

وإذا كانت المقاومة لتنفيذ مثل هذه القرارات –القرارات المعدومة- فإن السؤال الذي يثير جدلاً هل هذه المقاومة تتمثل بمجرد الامتناع، أم أنها تشمل أيضاً الدفاع الإيجابي ؟

وفقاً لما يلي سوف تقسم دراستنا وفقاً كالتالي :

أولاً ـ مقاومة تنفيذ القرارات في فرنسا .

ثانياً ـ مقاومة تنفيذ القرارات في مصر .

ثالثاً ـ مقاومة تنفيذ القرارات في سورية .

أولاً ـ مقاومة تنفيذ القرارات في فرنسا :

نص قانون نابليون في المادة ٢٠٩ على تحريم مقاومة الأفراد لتنفيذ قرارات السلطة العامة من دون تمييز في ذلك بين ما هو مشروع منها وما هو مخالف للقانون سواء أكانت مخالفة بسيطة أم جسيمة، وهذا المسلك على خلاف قانون الثورة الفرنسية ١٧٨٩ م الذي أباح المقاومة للقرارات المخالفة للقانون من دون تمييز بين القرار المعدوم والآخر الباطل .

وأمام هذا السكوت في نص قانون نابليون في المادة ٢٠٩ ثار جدل وخلاف فقهي وقضائي وهو ما سندرسه وفق مايلي :

أ ـ موقف القضاء من حق الأفراد مقاومة تنفيذ القرارات المخالفة للقانون .

ب ـ موقف الفقه من حق الأفراد مقاومة تنفيذ القرارات المخالفة للقانون .

أ ـ موقف القضاء من حق الأفراد في مقاومة تنفيذ القرارات المخالفة للقانون :

كما هو معروف أن الجهات القضائية مختلفة في الدولة، فمنها ما يعد في قمة النظام القضائي مثل محكمة النقض، ومنها ما هو دون ذلك مثل محاكم الاستئناف وما شابه ذلك، وعلى اعتبار أن من يحسم الخلاف القضائي هو المحكمة العليا من بين المحاكم التي توحد مسلك القضاء .

سنتعرض لموقف محكمة النقض فقط من دون النظر إلى باقي المحاكم ، والذي يعبر عن اتجاه القضاء [1] .

في الحقيقة إن محكمة النقض حرمت المقاومة واستخدام العنف ضد رجال السلطة العامة أثناء قيامهم بتنفيذ القرارات المختلفة، ولو كانت تلك القرارات مخالفة للقانون ، واستندت في قضائها هذا إلى عموم نص المادة ٢٠٩ التي لم تفرق بين القرارات المشروعة وغير المشروعة ، وعلى هذا تعتبر مقاومة الفرد لممثل السلطة العامة – في حال قيامها بتنفيذ القرارات الإدارية – مكون في كل الأحوال لجريمة العصيان .

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة المذكورة بأن مقاومة بعض السكارى لرجال البوليس تعد جريمة عصيان حتى لو كان رجال البوليس قد أمروهم بالخروج من محل بيع المشروبات الذي يتناولون فيه خمورهم من دون أن تصدر منهم أفعال تبيح للبوليس إصدار هذا الأمر [2] .

ومن أحدث أحكامها في هذا الصدد حكم الدائرة الجنائية سنة ١٩٦١م حيث أنها قررت استناد المتهم إلى عدم مشروعية القرار الصادر من العمدة بوضع أبقاره في حظيرة الحيوانات الشاردة لا يبيح له مقاومة حارس الحقول عند قيامه بتنفيذ هذا القرار، وعلى ذلك تعد مقاومته جريمة يطبق عليها نص المادة ٢٠٩ من قانون العقوبات .

لكن اجتهادها هذا لم تلتزم به في جميع الأحوال، وإنما ذهبت محكمة النقض إلى التفرقة من خلال أحكامها بين القرارات الباطلة التي يشوبه عيب بسيط من مخالفة القانون، وبين القرارات المعدومة التي يشوبه عيب جسيم من عدم المشروعية يفقده صفته الإدارية، واعتبرت المقاومة غير مشروعة – كما سبق أن رأينا - بالنسبة لتنفيذ القرارات الباطلة على خلاف ما

---

1 . (رسالة الدكتوراه محمد كامل ليلة ، ص ٥٥٤ وما بعدها ، ورسالة الدكتوراه مصطفى كيرة ، ص ٣٣٣ وما بعدها) .

2 . راجع حكم الدائرة الجنائية في ١١ أغسطس ١٩٠٥ ، مجموعة والوز ١٩٠٧ قسم ١ ، ص٣٠٩ .

جرى عليها بصدد القرارات المعدومة ، إذ أباحت للأفراد أن يقاوموا ممثل السلطة العامة عند تنفيذ من دون أن يكون في تصرفهم ما يكون جريمة جنائية .

فقضت بمشروعية المقاومة ضد بعض حراس الغابات لخروجهم بصورة واضحة عن حدود اختصاصات الوظيفة المخولة لهم ، إذ قبضوا على أحد الأفراد بتهمة قطع أخشاب من الغابات بدلاً من أن يسحبوه إلى العمدة أو قاضي المصالحات، كما تخولهم وظيفتهم حاولوا اقتياده إلى مكان الجريمة [1] .

نستنتج مما سبق أن القضاء الفرنسي قد رتب على تنفيذ القرارات الباطلة نتيجة تختلف تماماً عن تلك التي رتبها على تنفيذ القرارات المعدومة ، فبينما حرم على الأفراد مقاومة تنفيذ النوع الأول فإنه أباح للأفراد الحق في مقاومة تنفيذ النوع الثاني .

ب ـ موقف الفقه من حق الأفراد في مقاومة تنفيذ القرارات المخالفة للقانون :

إذا كان للقضاء جهة توحد بين شتات أحكامه ومسار محاكمها بين الأحكام، فلا يوجد مثل هذا الأمر بين الفقهاء، حيث أن الفقه اختلف اختلافاً كبيراً في موضوع حق الأفراد في مقاومة تنفيذ القرارات غير المشروعة، فمنهم من قال بمشروعية المقاومة الصرفة ولهم سند في ذلك، ومنهم من قال بمنع المقاومة الصرفة ولهم سند في ذلك، ومنهم من اتبع اختياراً وسطاً يسعى ليصيب الحق والعدل فيه وعلى هذا سندرس [2] .

الرأي الأول ـ يؤيد شرعية المقاومة :

يذهب هذا الرأي إلى مشروعية مقاومة الأفراد لتنفيذ القرارات غير القانونية جملة واحدة مستندين في ذلك إلى نص المادة ٢٠٩ الذي فسروه على أن المقاومة ممنوعة بالنسبة للقرارات السليمة أما القرارات غير السليمة، فلا يمكن منع الأفراد من مقاومتها، وإذا قلنا بغير هذا الأمر فإننا نهدر حرية الأفراد وحقوقهم بشكل فاضح، وهي غاية لا يبتغيها المشرع بأية حال من الأحوال .

---

1 . راجع في ذلك : حكمها الدائرة الجنائية في ٧ أبريل ١٨٣٧ ، مجموعة سيري ١٨٣٨ قسم ١ ، ص٦٤١ .

2 . (د . سيرينيه ، القانون العام الفرنسي سنة ١٨٤٦ جزء ١ ص ٤٦٥ – برتول دروس في القانون الجنائي ١٨٥٤ بلانش دراسات عملية للقانون الجنائي الطبعة الثانية ١٨٩١ جزء ٤ رقم ٤٦) .

ولا شك في أن هذا الرأي يرمي فقط إلى حماية الأفراد من دون النظر للصالح العام، مما يؤدي إلى الفوضى وإنكار السلطة الاجتماعية وزعزعة سيادة الدولة .

الرأي الثاني ـ حظر مقاومة تنفيذ القرارات :

يذهب هذا الرأي إلى القول بتحريم مقاومة الأفراد تنفيذ تصرفات السلطة العامة مهما كان بطلانها، وأياً كانت درجة مخالفتها للقانون ، وذلك لأن إعطاء مثل هذا الحق للأفراد يمثل خللاً كبيراً بالنظام العام، ومن شأنه تهديد الأمن الاجتماعي وبث الفوضى والاضطراب في المجتمع وإحداث خلل في بنية المجتمع .

إن هذا الرأي يؤمن حماية للسلطة العامة حتى لو اعتدت اعتداء جسيماً على الملكية الفردية أو الحريات الخاصة والملكية الخاصة، كما يعبد لها طريق التعسف في استخدام سلطتها بحجة حماية النظام الاجتماعي ، لا بل إن هذا الرأي أسرف في تلك الحماية حيث أنه لم يضع أي حد أو قيد لسلطتها ، حتى لو كان تصرفها مشوباً بعيب عدم مشروعية جسيم و واضح حتى لو اعتدت بشكل فاضح على حريات الأفراد وحقوقهم متجاهلاً أن القانون قد وضع حدوداً للسلطة الإدارية، وعليها أن تلتزمها في تصرفاتها، ولا يعقل أن يحمي الموظف الذي يأتي عملاً تحكمياً وتعسفياً يتجاوز به بشكل كبير حدود الجهة الإدارية بأسرها بالطريقة نفسها التي يؤمن بها حماية الموظف الذي يلتزم حدود القانون إذ ليس هذا من مقتضيات المنطق والقانون، ولا يقبله العقل السليم .

الرأي الثالث ـ الاتجاه التوفيقي :

يتسم كل من الرأيين السابقين بالتطرف، إذ أن الرأي الأول يفتح المجال واسعاً للأفراد لمقاومة كل قرار إداري مستند إلى عدم مشروعية، وهذا يهدد وضع الإدارة العامة ويعرقل سيرها في الحفاظ على النظام العام ، وفي المقابل فإن الرأي الثاني يسمح للإدارة بالمباشرة في تنفيذ القرارات الإدارية من دون السماح للأفراد بحق مقاومتها مهما شابها من عيوب، وهذا يؤدي إلى إمكانية تعسف الإدارة تجاه حقوق الأفراد وحرياتهم ، لهذا وذاك فإننا نؤيد الرأي التوفيقي الذي يقوم على الموازنة بين اعتبارين : الأول: هو حماية الحقوق والحريات الفردية، والآخر: هو ضمان سير المرافق العامة وقدرة السلطات العامة على القيام بواجباتها على أكمل وجه .

وانطلاقاً من هذين الاعتبارين ذهب إلى التمييز بين أنواع التصرفات المخالفة للقانون ، وأباح للأفراد الحق في مقاومة ممثل السلطة العامة عند قيامه بتنفيذ قرارات تتضمن مخالفات جسيمة ، بينما ذهب إلى أن مقاومة تنفيذ القرارات المشوبة ببعض المخالفات البسيطة ترتب المسؤولية الجنائية، وتوقع الفرد تحت طائلة العقاب .

ونحن بدورنا نؤيد هذا الاتجاه ونقول بأن مقاومة القرار المنعدم لا ترتب مسؤولية جنائية في حال مخالفته ، أما في حال عدم الانصياع لتنفيذ القرارات الباطلة فترتب مسؤولية حسب نص المادة ٢٠٩ من القانون الجنائي الفرنسي، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى مما يدعم هذا الرأي هو توافق هذا الرأي مع ما استقر عليه القضاء في أحكامه المختلفة، فضلاً عن ذلك فهو لا يتعارض البتة مع نص المادة المذكورة، ويتوازن مع المنطق ويوفق بين الاعتبارات المتناقضة المتمثلة بحماية النظام العام وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم .

ثانياً ـ مقاومة تنفيذ القرارات في مصر :

لم يتضمن قانون العقوبات المصري نصاً خاصاً بمقاومة الأفراد لممثل السلطة العامة عند قيامه بتنفيذ القرارات الإدارية، إلا أن هناك نصوصاً في هذا القانون يمكن أن نستشف منها ضمناً موقف التشريع الجنائي المصري من مقاومة الأفراد لتنفيذ هذه القرارات .

ومن ذلك نص المادة ٢٤٨ التي تنص على عدم إباحة حق الدفاع الشرعي ضد أحد مأموري الضبط وذلك أثناء قيامه بتنفيذ أمر بناء على واجبات وظيفته مع حسن النية ولو تخطى هذا المأمور حدود وظيفته ، إلا إذا خشي أن ينشأ عن أفعاله موت أو جروح بالغة ، وكان لهذه الخشية والخوف سبب معقول .

جرت محكمة النقض في تفسيرها لنص المادة ٢٤٨ على أن محل تطبيق هذه المادة أن يكون العمل الذي يقوم به مأمور الضبط من نوع ما يدخل أصلاً في اختصاص وظيفته، أما إذا كان خارجاً عن اختصاصه فإنه يجوز للأفراد مقاومته مؤسسة قضاءها على عبارة "بناء على واجبات وظيفته" الواردة بالنص .

يتبين لنا من أن محكمة النقض قد تجاوزت فيما ذهبت إليه حدود التفسير، وتغافلت عما ورد بالنص بعد ذلك من عدم إباحة الدفاع الشرعي، ولو تخطى مأمور الضبط حدود وظيفته ،

إذ أن تخطي حدود الوظيفة يتضمن بالضرورة خروج الموظف عن حدود اختصاصه ، ولذا فإعمال المادة ٢٤٨ والتفسير السليم لنصها يتعارض مع القول بعدم انطباقه إذا كان العمل الذي يقوم به مأمور الضبط خارجاً عن اختصاصه .

وفي الواقع فإن التفسير المنطقي لنصوص قانون العقوبات المصري يصل بنا إلى القول بأن المشرع قد حرم على الأفراد مقاومة تصرفات ممثل السلطات العامة من دون أن يفرق بين المشروع منها والباطل، وعلى ذلك فإن مقاومة الأفراد لممثل السلطة العامة أثناء قيامه بتنفيذ القرارات الإدارية - حتى ولو كانت باطلة - لا تجوز ، وتترتب عليها جريمة جنائية تؤدي لوقوع المقاوم تحت طائلة العقاب .

ثالثاً ـ مقاومة تنفيذ القرارات في سورية :

أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري السوري بالنسبة للسماح للأفراد بمقاومة تنفيذ القرارات الإدارية المشوبة بعيب من عيوب المشروعية ، نلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها رقم /١٢١٩/ تاريخ ٢٠٠٦/٦/١٤ م قد اعترفت للأفراد بحق رفض تنفيذ القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، ففي هذه القضية التي تتمثل بقيام المجلس الزراعي الفرعي في محافظة الحسكة بفرض غرامة مقدارها (١٠٠٠) ليرة سورية عن كل هكتار بحق الطاعن لمخالفته خطة تبوير الأراضي الموضوعة بموسم ١٩٩٥-١٩٩٦ م، معتدياً بذلك على اختصاص القضاء الجزائي في هذا الصدد ، اعتبرت المحكمة أن هذا القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم لأن الإدارة اعتدت على القضاء، وهذه إحدى صور عدم الاختصاص الجسيم، وقضت برفض دعوى المدعي لسقوطها بالتقادم بحسب أحكام المادة ١٨٢ من القانون المدني المتعلقة بدفع غير المستحق والتي تنص على مايلي :

((١_ كل من تسلم -على سبيل الوفاء- ما ليس مستحقاً وجب عليه رده .

٢_ على أنه لا محل للرد فيما إذا كان من قام بالوفاء يعلم أنه غير ملزم بما دفعه إلا أن يكون ناقص الأهلية ، أو يكون قد أكره على هذا الوفاء)) .

حيث قررت أن الجهة المدعية قد قامت بتسديد الغرامات ، فثار النزاع بموجب الإيصال رقم /١٥٨٢١٤/ تاريخ ١٩٩٦/٩/١م رغم علمها بالتاريخ المذكور بأنها غير ملزمة بما دفعته ، لأن الغرامات المسددة من قبلها لم تفرض عليها من قبل القضاء الجزائي المختص

وفقاً لأحكام القانون رقم (١٤) لعام ١٩٧٥م ، ولا يمكن الادعاء بالجهل بالقانون المذكور ، وفضلاً عن ذلك فإن الجهة المدعية في حال تسديدها لهذه الغرامات إكراهاً كان عليها أن تبادر إلى إقامة دعوى الاسترداد خلال ثلاث سنوات من تاريخ تسديد هذه الغرامات ، وبما أنها قد عمدت إلى إقامة الدعوى في صدد النزاع المماثل لأول مرة بتاريخ ٢٠٠١/٢/١٤، فإن دعواها منذ ذلك الحين تكون ساقطة، ولا مجال لسماعها لانقضاء أكثر من ثلاث سنوات من اليوم الذي كانت فيه على يقين من أنها قد دفعت الغرامات المذكورة التي هي غير مستحقة [1] .

يتبين لنا من الحكم السابق أن المحكمة الإدارية العليا السورية وضعت الطاعن بين فكي كماشة ، ذلك أنه إن لم ينفذ فإنه يتعرض للمساءلة وفرض العقوبات والغرامات من قبل الإدارة العامة وإن قام ونفذ القرار خشية من الإدارة العامة فإن القضاء عاقبه بسقوط حقه بالتقادم، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نرى أن القضاء الإداري اتخذ جسامة المخالفة الواقعة من قبل الإدارة العامة سبباً للتهرب من الرقابة القضائية، ومن إدانتها إلغاء وتعويضاً وسيلة لعقاب الطاعن ، نرى أن القضاء الإداري لدينا ذهب بخلاف المنطق القانوني، فبدلاً من محاسبة الإدارة على تصرفها هذا لاسيما أنه يشكل حالة من الاعتداء المادي قام بمكافأتها على تصرفها هذا بالقول بسقوط حق الطاعن بالتقاضي، والمهم أننا نستشف من هذا الحكم أن الإدارة تعترف صراحة وليس ضمناً برفض تنفيذ القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم وعدم الامتثال لأحكامه ، لا بل ومقاومة هذا التنفيذ فيما إذا أرادت أن تنفذه الإدارة كرهاً ، وذلك بالمبادرة لرفع الدعوى القضائية ، ولكن التساؤل الذي يفرض نفسه هنا هو ، هل بإمكان الفرد مقاومة الإدارة ورفض الانصياع فيما إذا أرادت تنفيذه جبراً ؟

إن موقف المحكمة الإدارية العليا السورية يساير ويتفق مع موقف القضاء الفرنسي والمصري بهذا الصدد، ونحن نؤيد موقفها بالاعتراف للأفراد بحق مقاومة تنفيذ القرارات المنعدمة، ولكن لا نؤيد اتخاذ القضاء من جسامة المخالفة وسيلة لمعاقبة المواطنين والأفراد، وندعوها بشكل سريع للعدول عن الاتجاه المناقض للمنطق القانوني .

غير أن المشرع يستلزم في جميع الأحوال أن يكون الموظف قد قام بالتصرف وهو حسن النية، ويترتب على ذلك أنه إذا كان ممثل السلطة العامة سيء النية في عمله فإنه بإمكان

---

[1]- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٢١٩/ع/٢/ لسنة ٢٠٠٦ م في الطعن ذي الرقم (٢٧٥) لسنة ٢٠٠٦ م .

الأفراد مقاومة عمله وعدم الانصياع له ، وإذا كان حسن النية مسألة شخصية يرجع فيها عادة لنوايا من قام بالعمل، إلا أن الخطأ الفاحش يعد في حكم سوء النية، ويعد الجهل بما يشوب التصرف المنعدم من مخالفات صارخة للقانون خطأ فاحشاً ينفي عن ممثل السلطة العامة حسن نيته ويبيح للأفراد الحق في مقاومة تنفيذ ذلك التصرف .

نستخلص مما سبق أن القاعدة في التشريعين المصري والفرنسي تحرم مقاومة الأفراد لجهة الإدارة للقرارات الباطلة ، على خلاف الأمر بصدد القرارات المعدومة ، فقد أباح كل من التشريعين للأفراد الحق في مقاومة تنفيذها والتحرر منها .

المطلب الثاني

حالات تغطية عيب عدم الاختصاص

كان عيب عدم الاختصاص ومازال حتى في أوقاتنا الحاضرة يمثل أهم وأسمى ما يمثله القانون العام والمصلحة والمنفعة العامة ، ويظهر ذلك خصوصاً على ما يرتبه من نتائج في حالة مخالفة أحد الأفراد أو الهيئات أو ... قواعد الاختصاص على اختلاف أنواعها التي تتلخص فيمايلي:

١. يجوز إبداء الدفع بعيب عدم الاختصاص في أية مرحلة من مراحل الدعوى كما أن للمحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها ولو لم يثره طالب الإلغاء .
٢. إذا ولد القرار معيباً فلا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق من السلطة المختصة ، بل يجب أن يصدر القرار صحيحاً ابتداء من جانب السلطة المختصة .
٣. لا يجوز تعديل قواعد الاختصاص بالاتفاق : ذلك لأن عيب عدم الاختصاص وقواعد الاختصاص من النظام العام ، فلا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص ، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتعدلها أو تتنازل عنها كما ترغب بل أنها مقررة قانونياً للإدارة من أجل الصالح العام .

وعلى هذا مادامت قواعد الاختصاص من النظام العام فإن أية مخالفة لهذه القواعد من قبل الإدارة في قراراتها الإدارية تستوجب إلغاء هذه القرارات من قبل القضاء الإداري ، وفعلاً هذا ما كان يسير عليه هذا الأخير حتى وقت قريب (سابقاً)، وهو ما كان مستقر عليه من قبله أي أنه لا يمكن تغطية القضاء الإداري للعيب الذي يعتري القرار الإداري فيما إذا كان هذا العيب ممثلاً في عدم الاختصاص سواء كان البسيط أم الجسيم .

إلا أنه يلاحظ أن القضاء الإداري قبل حديثاً تغطية هذا العيب سواء أكان هذا العيب جسيماً أم بسيطاً .

الأصل والمنطق أن من يقوم بالتصرف بالأعمال الإدارية على اختلاف أنواعها هو الفرد، أو الهيئة التي خولها القانون القيام بهذه الأعمال، وإذا ما قام أحدهم بالتصرف على خلاف ما نص عليه القانون ، أو بمعنى آخر إذا ما قام أحد الأفراد أو الهيئات بالتصرف أو اتخاذ قرار إداري قد خول القانون القيام بهذا العمل الأخير إلى فرد أو هيئة أخرى غير تلك التي قامت به ،

فإن العمل أو القرار يشوبه عيب عدم الاختصاص بغض النظر عما إذا كان بسيطاً أو جسيماً ، ويستوجب إلغاء القرار الإداري والتعويض عنه إذا كان هناك مقتضى لذلك ومن الحالات التي تجعل العمل الصادر من أحدهم مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم هو صدور القرار من شخص عادي .

إلا أن القضاء قد جرى في مسلك واتجاه يغطي عيب عدم الاختصاص ، بمعنى أنه بدأ يعطي الشرعية القانونية للقرارات التي تصدر من شخص عادي عندما يصدر قرارات إدارية لها قوة النفاذ، والقوة ذاتها كما لو أنها صدرت من الشخص الذي عينه القانون لاتخاذ مثل هذه القرارات، وهو ما يسمى الموظف الفعلي ، والتي تدعونا لأن نعطي فكرة موجزة لهذه النظرية .

الموظف الفعلي

الموظف الفعلي هو شخص عادي يمارس أعمال وظيفة عامة من دون أن يعين بشكل قانوني أو من دون أن يعين على الإطلاق ، ويعترف له القضاء بصحة تصرفاته في نطاق المرافق العامة مع أن الأصل طبقا للقوانين والأنظمة النافذة هو بطلان جميع تصرفاته ولأن أعمال الوظيفة العامة يجب أن تزاول من قبل موظف معين بشكل قانوني من السلطة المختصة .

وقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي التي تعتبر إحدى تطبيقات نظرية احترام الظاهر في القانون الإداري ، وذلك ضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واستمرار سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية .

فقد يحدث في الظروف العادية أن يتولى أحد الأفراد وظيفة عامة من دون صدور قرار بتعيينه أو يتولى إحدى الوظائف العامة بموجب قرار تعيين باطل لاحتوائه على عيب أو أكثر من عيوب عدم المشروعية ، أو قد يستمر الشخص في ممارسة أعمال الوظيفة العامة بعد زوال صفته القانونية، كإحالته على التقاعد أو في حالة تجاوز الموظف القانوني اختصاصات وظيفته والقيام بتصرفات ليست من اختصاصه ، كأن يمارس أحد الموظفين اختصاصات الوظيفة بعد صدور قرار بنقله إلى وظيفة أخرى مغايرة لوظيفته السابقة ، ففي كل هذه الحالات اعتبر القضاء الإداري تصرفات هذا الشخص صحيحة لصدورها عن موظف فعلي يظهر من الناحية الواقعية لجمهور الأفراد على أنه موظف عام يتقلد وظيفته بصورة مشروعة .

وقد تحدث أحياناً ظروف استثنائية مثل: حروب أو ثورات أو اضطرابات كبيرة تؤدي إلى اختفاء عدد كبير من الموظفين في المرافق العامة (وهذا ما حدث في العراق) ، ولا سيما ممن يشغلون المناصب المهمة فيقوم بعض الأفراد العاديين بالحلول محلهم ويمارسون اختصاصاتهم من دون سند من القانون لتأمين سير المرافق العامة حتى لا تدب فيها الفوضى أو الشلل، ومع ذلك تعتبر تصرفاتهم شرعية وقانونية على أساس أنهم موظفون فعليون، مع أنهم حقيقةً يعدون من الناحية القانونية غاصبين للسلطة .

وقد اعترف القضاء الإداري في فرنسا ومصر بالموظف الفعلي، وأخذ بها القضاء الإداري السوري عندما قرر أنه بالاستناد إلى نظرية الموظف الفعلي يستحق العامل أجوره عن الفترة التي عمل خلالها لدى الجهة المنقول إليها بعد إلغاء قرار طي النقل وقبل إلغاء قرار النقل.

إلا أن حالات تغطية القضاء لعيب عدم الاختصاص تنقسم بفرعيه البسيط والجسيم مما يستوجب علينا أن ندرس حالات تغطية عدم الاختصاص البسيط والآخر الجسيم تباعاً :

الفرع الأول

حالات تغطية عيب عدم الاختصاص البسيط

لقد سار القضاء بداية على عدم تغطية عيب عدم الاختصاص البسيط، حيث أن أحكام القضاء الإداري في أغلبية الدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج مستقرة على أن القرار المشوب بعيب عدم الختصاص يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً، وبالتالي لا تصححه الإجازة اللاحقة أو الاعتماد الذي يصدره صاحب الاختصاص .

إلا أنه - وكما ذكرنا منذ قليل- أن القضاء استثناء عن الأصل قضى بأن القرار غير المشروع يمكن أن يصحح باعتماده من صاحب الاختصاص، وبالتالي تزول عنه عدم المشروعية وينقلب إلى قرار صحيح ومشروع بعد أن كان قراراً باطلاً قابلاً للإلغاء .

وكان هذا الاتجاه واضحاً في قضاء مجلس الدولة المصري، حين حكم هذا الأخير بشأن قرار تأديبي بالإنذار من مدير منطقة دمياط التعليمية على أحد المدرسين ألا يدخل أصلاً في اختصاصه المخول قانوناً كرئيس مصلحة بالنسبة للمدعي، إلا أن القرار الصادر بعد ذلك من مدير عام التعليم الثانوي بالوزارة باعتماد الجزاء الصادر من مدير التربية والتعليم لمنطقة دمياط من شأنه إزالة العيب الذي شاب هذا الجزاء ، مثار النزاع ، إذ يصبح الجزاء بعد هذا الاعتماد صادراً عن رئيس المصلحة بالنسبة للمدعي .

كما أن الاتجاه الذي سار عليه قضاء مجلس الدولة المصري ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا المصرية توسع في تطبيق مسلكها الذي سارت عليه في حكمه المذكور، ويمثل ذلك في حالة تعديل التشريع القائم بما يجعل العضو غير المختص بإصدار القرار مختصاً به ، حيث لا تحكم المحكمة بإلغاء القرار ما دام القانون اللاحق قد غير الأوضاع .

وكان ذلك واضحاً في حكمها الخاص بقرار تأديبي صادر عن سلطة رئاسية للمدعي في وقت كان إصداره من اختصاص المحكمة التأديبية ، ثم حدث أن تم التعديل وأصبحت السلطة الرئاسية بمقتضاه مختصة بإصدار القرار التأديبي ، وبناء على ذلك "لم تعد ثمة جدوى من إلغاء القرار المطعون فيه استناداً إلى أن المحكمة التأديبية كانت هي المختصة وقت صدوره ليعود الأمر ثانية إلى السلطة الرئاسية التي سبق لها أن أفصحت عن رأيها فيه ، فتصر على موقفها بإعادة إصداره بسلطتها التي خولت لها بالقانون المشار إليه، وتعود المنازعة بذلك دورة

أخرى لا مسوغ لتكرارها ، ويعد القانون الجديد والحالة هذه وكأنه قد صحح عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار عند صدوره .

وقد يقال إن الاعتبارات العملية هي التي دعت المحكمة الإدارية العليا إلى العدول عن قضاء محكمة القضاء الإداري المتفق مع القاعدة العامة السالفة الذكر ، إلا أنه يجب أن نضحي بمبدأ الشرعية من أجل الاعتبارات العملية مهما كان الأمر إلا في حدود ضيقة وسراديب حرجة فقط .

طبعاً كما ذكرنا إن القضاء الإداري لم يسر فقط في اتجاه تصحيح العيب الذي شاب القرار إذا كان بسيطاً فقط ، بل ذهب إلى أبعد من ذلك إزاء تصحيح العيب الذي يصيب القرار الإداري إذا كان هذا العيب جسيماً أيضاً ، فهل من المعقول أن يصحح القضاء المذكور القرار _ إن صح التعبير _ إذا كان هذا الأخير منعدماً أو يوصف بأنه مجرد عمل مادي .

الفرع الثاني

حالات تغطية عيب عدم الاختصاص الجسيم

مما هو مؤكد أن فقهاء القانون العام في الدول قد اختلفوا على حالات عدم الاختصاص الجسيم، إلا أنه مؤكد أيضاً أن هؤلاء المذكورين قد اتفقوا على حالات معينة على أنها حالات عيب عدم اختصاص جسيم، وتتجلى في صدور القرار من فرد عادي وفي اعتداء على السلطتين التشريعية والتنفيذية ، والعيب الأول هو موضع دراستنا فقط .

كما ذكرنا من قبل أنه لا يمكن لغير الذين حددهم القانون لاتخاذ القرارات أن يقوموا بهذا العمل وإلا كان عملهم هذا مشوباً بعيب عدم اختصاص جسيم الذي يرقى أو يذهب بهذا العمل لدرجة العمل المادي المنعدم، والذي لا يمكن تصحيحه ولا يرتب عليه القضاء أي أثر .

ولقد كان مجلس الدولة الفرنسي محتفظاً لمدة طويلة بانعدام القرار الإداري السالف الذكر ، إلا أن أحكامه قد اطلقت بعد ذلك على الحكم صراحة بانعدام القرار الإداري المصاب بعيب عدم الاختصاص، إلا أنه بدأ يخفف مؤخراً من هذه الحالة، وذلك عن طريق ابتداع نظرية الموظفين الفعليين التي تعتبر استثناء على القاعدة .

وتنطبق هذه النظرية في الظروف العادية على أساس الأخذ بنظرية الظاهر ، كما تنطبق في الظروف الاستثنائية كذلك بناء على حالة الضرورة على النحو التالي :

١.استخدمت نظرية الموظفين الفعليين في الأحوال العادية لحماية الآخر حسن النية الذي تعامل مع هذا الفرد العادي بصفته الوظيفية نتيجة لظهوره بمظهر الموظف العام من دون أن يعلم بالحقيقة، سواء كان ذلك نتيجة اغتصاب السلطة من هذا الفرد العادي أو أن تعيينه في الوظيفة العامة كان باطلاً، ومن ناحية أخرى فقد أخرج مجلس الدولة الفرنسي التصرفات القانونية التي تصدر من الموظف بناء على تفويض غير صحيح من نطاق الاستثناء الخاص بنظرية الموظفين الفعليين وقضى ببطلانها .

٢.اعتبر القضاء الإداري القرارات والتصرفات التي تصدر عن الأفراد العاديين الذين قاموا بإدارة المرافق العامة في الظروف الاستثنائية المتمثلة في حالة الحرب أو الثورات أو غير ذلك

من الظروف الاستثنائية قرارات صحيحة رغم صدورها ممن لا يتمتعون بصفة الموظفين العموميين .

نستطيع القول في نهاية دراسة هذا الموضوع أنه يوجد تناقض بين خصائص عيب عدم الاختصاص، التي كان القضاء يتبع الأصل في هذه الخصائص، أي أنه كان يحكم ويؤكد من خلال أحكامه على إلغاء القرار المخالف للاختصاص، إلا أنه قد سار بغير الأصل فيما بعد عندما بدأ يقبل تغطية حالات عدم الاختصاص من خلال أحكامه على خلاف الأصل وعلى خلاف ما هو مقرر قانوناً، على اعتبار أن عيب عدم الاختصاص يعد من النظام العام وأية مخالفة له تستوجب إلغاء ما خولف فيه .

الخاتمــة

تملك الإدارة سلطات وامتيازات استثنائية، أهمها سلطة إصدار القرارات الإدارية التي تصدرها بإرادة منفردة وتفرض بموجبها التزامات على عاتق الأفراد الذين يتوجب عليهم الامتثال لها، وإلا تفرض عليهم العقوبات المنصوص عليها قانوناً ، بالمقابل وحتى يوازن المشرع بين سلطات الإدارة وما بين توفير حماية للأفراد ، سمح لهؤلاء الأخيرين بالطعن في هذه القرارات فيما إذا نسبوا إلى هذا القرار وجهاً من وجوه عدم المشروعية بأشكالها المختلفة الخارجية والداخلية .

إن عيب عدم الاختصاص يجسد مجالاً رحباً وخصباً للقاضي من أجل الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعدم المشروعية ، لقد نص المشرع على هذا العيب بشكل عام كأحد وجوه عدم مشروعية القرار بالنص، إذا كان قراراً مشوباً بعيب عدم الاختصاص .. إلخ ، من دون أن يميز بين عدم اختصاص بسيط وعدم اختصاص جسيم تبعاً لجسامة المخالفة تاركاً هذه المهمة للقاضي الإداري ، إذ إن المشرع يعجز عن تنظيم هذا الأمر، بينما يعامل القاضي الإداري كل حالة على حدة بالشكل الذي يمكنه من كشف العيب الذي يعتري القرار وبيان جسامته ليحكم فيما إذا كان القرار معيباً بعيب عدم اختصاص بسيط أو عدم اختصاص جسيم، وذلك بحسب خروج السلطات الإدارية عن اختصاصاتها المحددة في المصادر المباشرة أو غير المباشرة، وإن كنا قد لمسنا من خلال بحثنا اتجاه القضاء الإداري نحو التوسع في حالات عدم الاختصاص الجسيم عن طريق ضم حالات كان يعدها عدم اختصاص بسيط ، إن التمييز القائم بين عدم الاختصاص الجسيم والآخر البسيط ليس من دون فائدة عملية وقانونية، إذ رتب القضاء الإداري على هذا التمييز العديد من الآثار القانونية المختلفة اختلافاً جذرياً .

يمكن للفرد الطعن بالقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم خارج ميعاد الطعن، بينما لا يمكنه ذلك بالنسبة للقرار المشوب بعدم اختصاص بسيط .

على المنوال نفسه ، يمكن للإدارة سحب القرار المشوب بعيب عدم الإختصاص الجسيم من دون التقيد بميعاد معين بخلاف القرار المشوب بعدم اختصاص بسيط، حيث يجب عليها أن تسحبه خلال ميعاد الطعن القضائي ، من ناحية أخرى يخضع وقف تنفيذ القرارات المشوبة بعدم الاختصاص البسيط للقواعد العامة لوقف التنفيذ، بينما يخرج عن هذا الاطار العام وقف تنفيذ

القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، ولكن للقضاء العادي النظر في الدعاوى المقامة ضد قرار معيب بعدم اختصاص جسيم، بينما ينعقد الاختصاص بنظر القرارات المعيبة بعدم اختصاص بسيط للقضاء الإداري حصراً ، أخيراً يكون للأفراد مقاومة تنفيذ القرار المعدوم ، ولا يمكنهم ذلك بالنسبة للقرار الباطل أي المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط .

تجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري من خلال إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص يسهم في حماية مبدأ الفصل بين السلطات لما يقوم به من دور مهم في حسن تأدية الخدمات والمرافق العامة للمواطنين عن طريق إلزام كل سلطة في ممارسة اختصاصاتها بنفسها، إذ أن أهم مبادىء الإدارة العامة هو حسن توزيع المهام والاختصاصات وممارستها من قبل أصحابها ، والقاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص يسهم في احترام هذا المبدأ المهم من مبادىء الإدارة العامة .

يتجه القضاء خلال الآونة الأخيرة إلى قبول تغطية عيب عدم الاختصاص من قبل الإدارة العامة ، وهو اتجاه لا يخلو - بحسب رأينا - من بعض المساوىء والمحاذير لا بل يتعارض هذا الأمر حتى مع أهم خصائص عيب عدم الاختصاص ، وهو أنه عيب من النظام العام ، فكيف أصبح بإمكان القضاء الإداري الجمع بين متناقضين ، إذ أن صفة العيب على أنه من النظام العام يتعارض مع إمكانية القبول بتغطيته فضلاً عن أن هذا المسلك يفتح المجال أمام الإدارة العامة للمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إصدار قراراتها من جهات غير مختصة ، ومن ثم تصديق هذه القرارات من الجهة المختصة .

في الختام لا بد أن تتضمن رسالتنا بعض التوصيات .

نوصـي بما يـلي :

١. ضرورة تدخل المشرع لتبني التفرقة بين عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم ، وذلك لما لهذه التفرقة من نتائج في غاية الأهمية ، والخشية من عدول القضاء عن هذا الاتجاه .

٢. متابعة القضاء الإداري لمسلكه المتمثل في التوسع في حالات عدم الاختصاص الجسيم ، وذلك لما فيه من توفير حماية أكبر للمواطنين ، على أن يتبع هذا المسلك بحذر كبير كي لا يقف عقبة في تقدم الإدارة العامة وحسن ممارستها للعمل الإداري .

٣. عدم مسايرة القضاء الإداري السوري لمسلك القضاء الإداري المصري المتجسد في تغطية عيب عدم الاختصاص البسيط ولا سيما العيب الجسيم وذلك لما في هذا الاتجاه من مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم ما لم يكن الأمر متعلقاً بنظرية الموظف الفعلي .

٤. عدم تردد المواطنين والموظفين بالطعن في القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص وذلك لكي يسمح للقاضي الإداري بممارسة دوره الفعال والمهم في تأمين حماية مناسبة وكافية لهم .

٥. ضرورة عقد دورات وندوات لتنبيه الموظفين إلى مدى اختصاصاتهم ، وإلى ضرورة تقيدهم بممارستها ضمن الحدود والقيود المرسومة في القوانين، وتنوير المواطنين بأهمية الطعن ضد القرارات الإدارية المشوبة بأحد العيوب، فيما إذا أرادوا المحافظة على حقوقهم وحرياتهم ، إذ ما زالت ثقافة مواطنينا باللجوء إلى القضاء ضبابية إن لم تكن ضعيفة، فضلاً عن جهلهم بحقوقهم وحرياتهم ، لا بل قسم كبير من المحامين يجهلون أحكام القانون الإداري ولا سيما الدقيقة منها مما لا يسمح لهم بممارسة دورهم في إقامة العدل والحفاظ على حقوق المواطنين واستقامة مبدأ المشروعية ، في هذا الصدد نود أن نشير إلى أمر هام وهو أن الأحكام التي عثرنا عليها والتي مارس فيها القضاء دوره في إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص ستشكل دافعاً للمواطنين من أجل اللجوء إلى القضاء ومن أجل تحسين صورة القضاء لدى المواطنين إذ أن سمعة القضاء

لدى المواطنين ليست على ما يرام ولهذا فأن ما توصلنا إليه سيسهم في تغيير هذه الصورة القاتمة .

٦. ضرورة تدخل القاضي الإداري السوري على غرار زميله الفرنسي لحماية الهيئات اللامركزية من تدخل الهيئات المركزية إذ يلاحظ تدخل هذه الأخيرة بشكل واسع في أعمال وأمور الهيئات اللامركزية هذا من جهة ولكن من جهة أخرى نلاحظ إنعدام دور القاضي الإداري السوري إذ لم نعثر من خلال بحثنا في الإجتهادات القضائية الإدارية السورية على أي حكم قام فيه القاضي الإداري بإلغاء قرار صادر عن الهيئات المركزية في شأن الهيئات اللامركزية ، لكن لكي نكون منصفين يجب أن لا نلقي اللوم كله على القاضي الإداري إذ أن هذا الأمر ربما يعود إلى جهل الرؤساء الإداريين العاملين في الإدارة المحلية لحقهم في إمكانية الطعن في قرارات وتصرفات السلطة المركزية فيما إذا تعدت وتجاوزت هذه الأخيرة لسلطاتها المرسومة لها في قانون الإدارة المحلية .

وآخـر دعواهـم أن الحمـد للـه رب العالميـن

المصـادر والمراجـع والرسائـل العلميـة

أولاً ـ المصـادر :

1. دستور الجمهورية العربية السورية الدائم الصادر عام ١٩٧٣ م .
2. قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 الصادر عام ١٩٥٩م .
3. بعض أحكام القضاء الإداري السوري .
4. مجموعة من الأحكام والمبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام ١٩٧١ ، ١٩٧٣ ، ١٩٧٧ ، ١٩٧٨ ، ١٩٩٦ ، ١٩٩٩ ، ٢٠٠٤ ، ٢٠٠٥ ، ٢٠٠٩ ، ٢٠١٠ .
5. قانون العاملين الأساسي السوري رقم ٥٠ الصادر عام ٢٠٠٤ م .
6. بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري .

ثانياً ـ المراجـع العربيـة

1. **الدكتور البنا ، محمد عاطف**١٩٨٨م ،(الوسيط في القضاء الإداري)، دار الفكر ، القاهرة .
2. **الدكتور الجبوري ، محمود خاف** ،١٩٩٨م (القضاء الإداري) دار الثقافة للنشر.
3. **الدكتور الجرف ، طعيمة** عام ١٩٦١م، (رقابة القضاء على أعمال الإدارة) ،.
4. **الدكتور الحلو ، ماجد راغب** ١٩٨٥ ، القضاء الإداري ، المطبوعات الجامعية الإسكندرية .
5. **الدكتور الخاني ، عبد الإله** ، القانون الإداري ، علماً وعملاً ومقارناً ، المجلد ٣ ، القضايا الإدارية ، الطبعة الثانية .
6. **الدكتور السيد إسماعيل ، خميس** ١٩٩٣ ، دعوى الإلغاء و وقف تنفيذ القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
7. **الدكتور الشرقاوي ،سعاد**١٩٨٣م(القانون الإداري)دار النهضة العربية،٨.القاهرة.
8. **الدكتور طلبه ، عبد ا** عام ١٩٧٦م ، (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) ،. دار المطبوعات الجامعية ، دمشق .

٩. **الدكتور الطماوي ، سليمان** ،١٩٦١م، (مبادىء القانون الإداري)، دار الفكر العربي ، مصر .
١٠. **الدكتور الطماوي ، سليمان** عام ١٩٦٧م ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) .
١١. **الدكتور الطماوي ، سليمان** سنة ١٩٨٤ م ،(القرارات الإدارية).
١٢. **الدكتور الطماوي ، سليمان** ١٩٩١ ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار منشورات جامعة الإسكندرية .
١٣. **الدكتور العطار ، فؤاد** ١٩٦٤م ، (القضاء الإداري) .
١٤. **الدكتور النحيلي، سعيد والدكتور الحسن ، عبسي** ٢٠٠٧ ، (القانون الإداري) ، النشاط الإداري، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، حلب .
١٥. **الدكتور أبو العينين ، ماهر** ، ١٩٩٨ الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، دار الكتب القانونية ، شتات ، مصر .
١٦. **القضاء الإداري اللبناني** ، مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً
١٧. **الدكتور أبو يونس ، محمد باهي** ،١٩٩٥م، (الوجيز في أصول الإدارة العامة)، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية . للقانون رقم ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ٢٠٠١ .
١٨. **الدكتور باهي ، محمد** ،١٩٩٦م ، (أحكام القانون الإداري)، الدار الجامعية ، الإسكندرية .
١٩. **الدكتور بركات ، زين العابدين**،١٩٨٧م ، (مبادىء القانون الإداري)، جامعة دمشق .
٢٠. **الدكتور بسيوني ، عبد الغني** عام ١٩٩٦م ، (القضاء الإداري) .
٢١. **الدكتور بطيخ ، رمضان** ١٩٩٦ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
٢٢. **الدكتور جمال الدين ، سامي**، (الرقابة على أعمال الإدارة)، منشأة المعارف ، مصر.
٢٣. **الدكتور جمال الدين ، سامي** ، ١٩٩١ الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري (دعاوى الإلغاء الكتاب الأول) الناشر: منشأة المعارف بالإسكندرية ، جلال حري وشركاه .
٢٤. **الدكتور حاتم ، شفيق**، ١٩٨٥م (القانون الإداري)، الأهلية للنشر ، بيروت .

٢٥. **الدكتور خليل، خالد** ١٩٩٨ م (القانون الإداري) ، دارسة مقارنة ، دار الميسرة عمان.
٢٦. **الدكتور رفعت ، محمد**،٢٠٠١ م،(مبادىء القانون الإداري)، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية .
٢٧. **الدكتور سيرينيه** ، سنة ١٨٤٦ ، (القانون العام الفرنسي) جزء (١) ، بروتول دروس في القانون الجنائي ١٨٥٤ ، بلانش دراسات عملية للقانون الجنائي ، الطبعة الثانية جزء ٤ ، رقم ٤٦ .
٢٨. **الدكتور شيحا ، إبراهيم عبد العزيز** ١٩٩٣، (أصول الإدارة العامة) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية .
٢٩. **الدكتور شيحا ، إبراهيم عبد العزيز**١٩٩٦م ،(الوسيط في القانون الإداري) ، الدار الجامعية ، بيروت .
٣٠. **الدكتور شيحا، إبراهيم عبد العزيز**١٩٩٩م ،(الوسيط في مبادىء وأحكام القانون الإداري) ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر .
٣١. **الدكتور عبد الوهاب،محمد رفعت والدكتور حسين عثمان محمد عثمان**،١٩٩٩م (الإدارة العامة) ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية .
٣٢. **الدكتور عبد الوهاب ، محمد رفعت** ٢٠٠٥ م (القضاء الإداري) (قضاء الإلغاء والتعويض وأصول الإجراءات) منشورات الحلبي الحقوقية .
٣٣.**الدكتور فؤاد ، محمد** (القانون الإداري) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية .
٣٤. **الدكتور ليلة ، محمد كامل** عام ١٩٧٠ م ، (الرقابة على أعمال الإدارة) .

ثالثاً ـ الرسائـل العلميـة :

١. (**رسالة ديجرانج ، رسالة فيل ، رسالة دوران** ، سنة ١٩٥٦، العلاقة بين القضاء الإداري والقضاء العادي ، رقم ٢٨٨ و٢٩٢ ، رسالة ديبارى) .
٢. (**الدكتور كيرة ، مصطفى** ، نظرية الاعتداء المادي ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة) .

الفهرس

الفصل الثاني